·民主译丛·

刘军宁 主编

论 民 主

〔美〕罗伯特·达尔 著

李柏光 林 猛 译

冯克利 校

商 务 印 书 馆

1999年·北京

图书在版编目（CIP）数据

论民主／（美）达尔著；李柏光，林猛译．－北京：商务印书馆，1999
书名原文：On Democracy
ISBN 7-100-02960-0

Ⅰ．论…　Ⅱ．①达…　②李…　③林…　Ⅲ．民主－政治理论－研究
Ⅳ．D082

中国版本图书馆CIP数据核字（1999）第60650号

LÙN MÍN ZHǓ

论　民　主

〔美〕罗伯特·达尔　著

李柏光　林　猛　译

商　务　印　书　馆　出　版
（北京王府井大街36号　邮政编码100710）
新华书店北京发行所发行
北京师范大学印刷厂印刷
ISBN 7-100-02960-0/D·264

1999年11月第1版　　开本 850x1068 1/32
1999年11月北京第1次印刷　　字数 124千
印数 8 000册　　印张 7.5

定价：14.00元

目　录

第四部分 有利与不利的条件

1

我们是否需要一个答疑解惑的指南？

20世纪下半叶，世界发生了一场规模宏大而又史无前例的政治变革。所有对民主的主要替代物要么烟消云散，蜕变成稀奇古怪的残存物，要么退出其原来的领域，龟缩进它们最后的堡垒中去。其实，早在本世纪*之初，那些民主的宿敌——建立在狭小而排他性参政权之上的中央集权君主制、世袭的贵族制、寡头制——就已在世人的眼中丧失了它们的合法性。20世纪主要的反民主政体——共产主义政体、法西斯主义政体、纳粹政体——都消失在给人类带来了深重灾难的战争废墟里，或像苏联一样从内部瓦解了。军事独裁统治也被它们的失败弄得声名狼藉，这在拉丁美洲尤为明显；在那里，这些政权为了逃脱灭亡的厄运，通常披上一层伪民主的外衣。

* 此处指20世纪。——译注

难道因此就可以说，在争取全世界人民的拥护这场竞赛中，民主最终获得了胜利吗？恐怕不能这么说。反民主的信仰和运动仍然继续存在，而且时常还有狂热的民族主义或宗教原教旨主义加盟其中。民主性质的政府（“民主”的程度参差不齐）还不到世界政府总数的一半，其人口也不到世界人口的一半。世界上五分之一的人口生活在中国，在其辉煌的四千年历史中，中国从未出现过民主政府。在俄罗斯，只是在本世纪的最后十年，它才做出了迈向民主统治的转型，它的民主还脆弱不堪，还没有深得民心。甚至在那些民主早已扎根良久并看来是安然无恙的国家里，某些观察家也认为这些国家的民主处于危机之中，或至少因广大公民的信心失落而受到了严重的损伤，这种信心失落感源于公民们担忧他们的民选领导、政党和政府官员是否能够或愿意公正地或成功地解决诸如持续不断的失业、贫困、犯罪、福利计划、移民、税收和腐败之类的问题。

假设我们把全球近二百个国家分成非民主政府的国家、新兴民主化政府的国家和历史悠久、根基良好的民主政府的国家，那么，公认的事实就是，每一组类型都呈现出千差万别的国情。不过我们这种简单的三分法有助于我们看到，若从民主的前途这个角度来看，每种类型的国家都面临着不同的挑战。对非民主国家而言，挑战就是它们是否做出和怎样才能做出迈向民主的转型（transition）。对新兴民主化国家来说，挑战就是新兴的民主实践及其制度是否和如何得到加强，或者，如某些政治科学家常说的，该如何得到巩固（consolidated），以便它们能经得起时间、政治冲突和危机的考验。对老资格的民主国家来讲，它们的挑战

就是如何完善和深化（deepen）民主制度及其实践。

然而，在这点上，你也许有理由问到：我们所说的民主究竟是什么意思呢？区分民主政府和非民主政府的标准是什么呢？如果一个非民主国家决定转型为民主国家，那么，何谓转型？我们何时能看出它是否已完成了转型？关于巩固民主制方面，准确地讲，应该巩固什么东西？在一个民主国家里，人们谈论的深化民主是什么意思？如果一个国家已经是民主国家了，那么，它如何才能变得更加民主呢？等等。

民主已被人们探讨了大约两千五百年，照理，应该有足够的时间提供每个人或几乎每个人都赞同的一套有关民主的理念才对。然而，无论是好是坏，这都不是事实。

在长达两千五百年的历史时期里，民主经受过探讨、辩论、支持、攻击、忽视、建立、实践、毁灭，然后又被重建，然而，在有关民主的一些最基本的问题上似乎没有产生共识。

具有讽刺意味的是，恰恰是民主所具有的这一悠久漫长的历史导致了在民主问题上的混乱和歧义，因为对不同时空条件下的不同的人们来说，“民主”意味着不同的事物。确实，在人类历史的长河中，曾经有一段漫长的时光，民主在实践上销声匿迹了，仅在很少很少的人的头脑里作为一种理念或记忆而存留着，直到两百年前——也可以说是十代人之前——民主在实际生活中的榜样的历史还是相当短暂的。与其说民主是一种有赖于人民去采纳和实行的现实政治制度，还不如说民主是一种有赖于哲学家们去理论化的主题。在实际中存在着“民主”或“共和国”的一些极为罕见的例子中，绝大多数成年人并未享有参加政治生活的

权利。

虽然从民主最普遍的意义上讲，它是一种古代现象，但是，我在本书主要探讨的民主的形式却是 20 世纪的产物。今天，我们终于体认到，民主必须在实际上确保每一个成年公民都拥有投票权。但是直到大约四代人之前——约在 1918 年，或第一次世界大战结束之时——在还存续到那时的各个独立民主国家或共和国中，还有可观的半数成年人一直被排除在享有完全公民权的行列。这类成年人当然就是妇女了。

因此，这里就有一个有趣的想法：如果我们接受成年人的普选权作为民主的一个必要条件，那么，在每一个现实的民主国家里，都会有一些人的寿命要比他们的民主政体的寿命还长。现代意义上的民主或许已不算年轻，但是很难说它历史悠久。

你也许会立刻加以反驳：自美国革命以后，美国难道不是像林肯所说的就是一个“共和制民主”国家了吗？难道法国著名作家阿列克西·德·托克维尔在 19 世纪 30 年代访问美国之后，在他的名著《论美国的民主》一书中不也是这样称呼的吗？难道雅典人不也在公元前五世纪时把他们的制度称做民主制吗？如果罗马共和国不是某种类型的民主政体，那它又是什么呢？如果“民主”在不同的时期意味着不同的事物，那么，我们如何可能赞同民主在今天的涵义呢？

一旦开启了这个思维，你就会继续问下去：为什么无论如何民主都是人们渴望得到的东西？在那些我们今天称之为民主的国家里（如美、英、法、挪威、澳大利亚和其他国家里），究竟要怎样的民主化才算是“民主”？更进一步讲，是否有办法解释清

楚为什么这些国家就是“民主的”，而其他许多国家就不是？诸如此类的问题可以不断地问下去。

因此，对于本章标题这一问题的答案也就不言自明了。如果你想对有关民主的最基本的问题都寻找一个答案，那么，一个答疑解惑的指南就能有助于这种努力。

当然，在这么一个简短的旅行中你不可能找到你想要提出的疑问的全部答案。为了使我们的旅行相对地简短和易于进行，我们将不得不回避一些你觉得应当探索的途径。它们很可能是应当加以探索的，并且我也希望当我们的旅行结束时，你将以自己的方法进行探索。为了帮助你这样做，在本书的结尾，我将提供一个相关作品的简短书目供你进一步阅读。

我们的旅行从这一起点开始：民主的起源。

第一部分

起　源

2

民主是从哪儿并且是怎样发展起来的?

——一个简短的历史回顾

记得我开始时说过，民主已被人们反复探讨了长达两千五百年的时间。你也许会纳闷：民主真的有那么古老吗？许多美国人，很可能还有其他国家的人民，都可能相信民主发端于两百年前的美国。其他一些深谙民主之古老的发源地的人们则会主张古希腊或古罗马才是民主的发源地。那么，民主究竟是发源于哪儿并且是怎样演化的呢？

如果我们把民主视做是从两千五百年前古希腊的发明中持续不断地发展而来，并慢慢地从那个弹丸之地流传到今天，传播到了每个大陆并成了人类的一个重要组成部分，那么，这种看法也许会令我们满意。

虽然这是一幅美妙的情景，但是，至少有两个原因证明它是

错误的。

第一，正如每个熟悉欧洲历史的人所知，在古希腊和罗马，民选政府（popular government）的存在仅仅持续了几个世纪，随后，它就走向衰落和消失了。即使在决定什么样的政府我们才会把它算做是“人民的”、“民主的”或“共和的”政府这一问题上我们允许自己有很大程度的自由，但是，这些政府的兴衰成败也不能被描绘为迈向遥远的最高目标的稳步上升运动，其中只有在各处出现的某些短暂下滑打断过这种运动。相反，民主的历史进程就像一条旅行者所要穿越的平坦而无边无际、只有某些零星的小山所点缀的荒漠之路，直到最后，这条路才开始缓慢地向上攀升，到达今天的高度（图 1)。

第二，认为民主是过去一次性发明出来的东西，就如蒸汽机的发明一样，这种想法可能是个错误。当人类学家和历史学家发现，在不同的时期和不同的地方都曾出现过相似的工具或实践时，他们一般都想搞清楚，这些不同时空条件下的相似的情形是如何出现的。这些工具或实践是通过从它最初发明者那里传播到其他群体呢，或者相反，它们是由各地不同的群体各自发明出来的呢？对这类问题，要找出一个答案通常是困难的，也许根本就不可能。有关民主在世界上的发展也是这样。那么，有多少民主的类型可以被解释为是从民主的发源地传播而来，又有多少民主的类型，如果有的话，可以被解释为是不同时空条件下的人们独立的发明呢？

虽然对民主这些问题的回答充满了许多的不确定性，但是，我所要提供的有关民主的历史记录从本质上讲是这样的：民主在

某些地区的发展壮大——也许是许多类型的民主——可以被解释为是源于民主理念和民主实践对外传播的结果，但是，光是传播还不足以提供全面的解释。像火焰、绘画或书法一样，看来，民主也不是一下子就发明出来的，并且也不限于一个地方。毕竟，如果有某个时候和某个地方存在着适合民主发明的条件（比如说在公元前500年的雅典）的话，那么，难道别的地方就不会存在适合发明民主的相应条件吗？

我认为，不管任何时候，只要存在合适的条件，民主就可以被独立地发明出来和重新发展出来。而且，我相信，这种合适的条件在不同的时间和地点存在过。正如可耕种的土地和充足的雨量广泛地促进了农业的发展一样，某些合适的条件也总是有助于民主政府的发展趋势。举个例子来说，由于存在合适的条件，早在有文字记载的历史出现以前，民主的某种形式就很可能存在于部落时代的政府之中了。

考虑一下这种可能性：我们设想某些人们成立了一个结合得很好的群体——“我们”和“他们”，我们自己和其他人，我的人民和他们的人民，我的部落和其他部落。而且，让我们假设这个群体——譬如说这个部落——完全不受外族人控制，那么，可以说，这个部落的成员就可以或多或少地在不受外族人干涉的条件下自由行动。最后，让我们假设这个群体中的一大批重要人物，也许就是那些年长者，认为在统治这个群体的问题上，他们都享有平等的发言权。在这种情形中，我相信，民主的趋势就很可能会出现。一种迈向民主参与的动力就会从我们称之为平等的逻辑中发展出来。

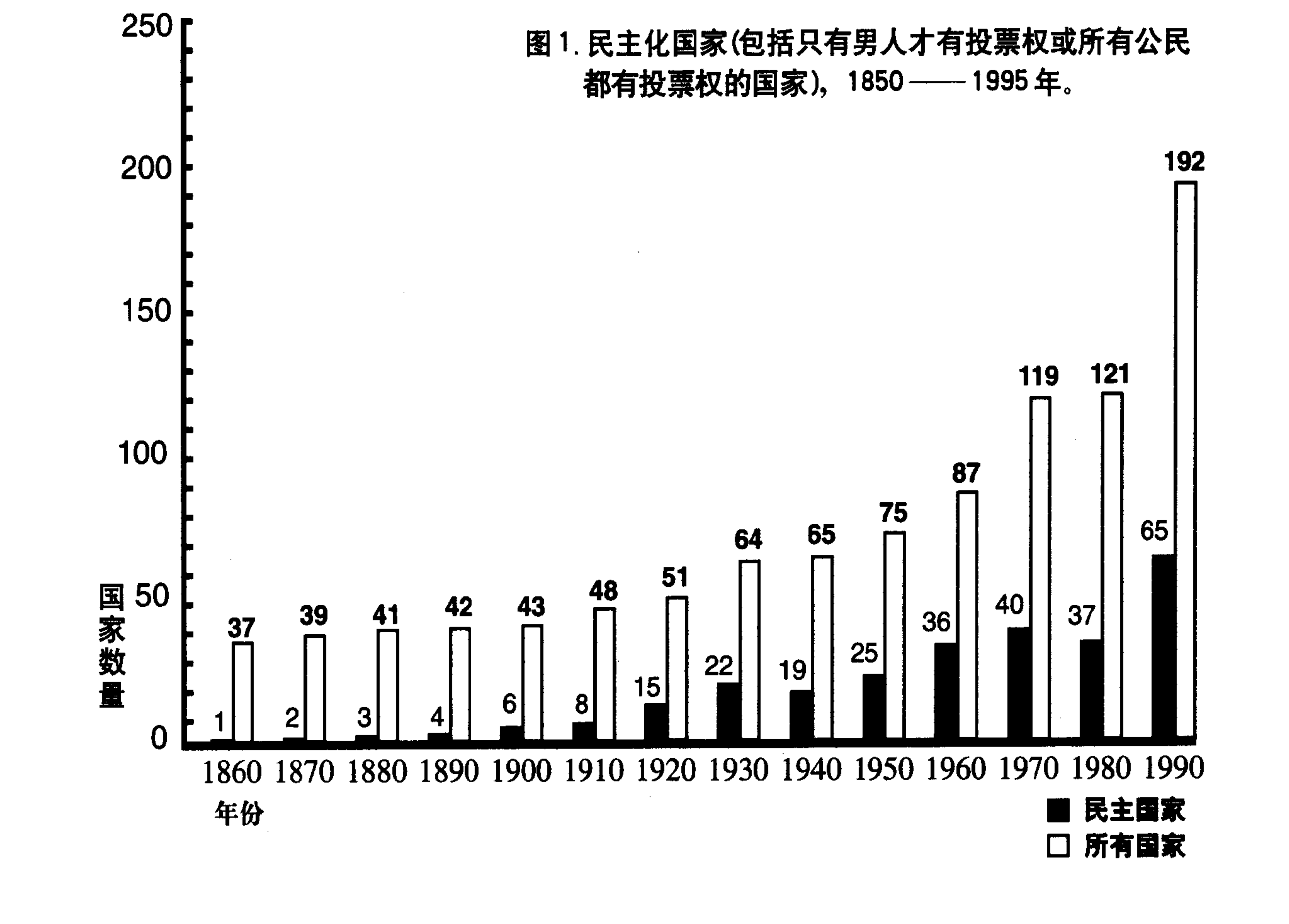


图1. 民主化国家(包括只有男人才有投票权或所有公民都有投票权的国家)，1850——1995年。

在一个漫长的历史时期里，人类一直过着小规模的群居生活，并通过狩猎、采集草根、野果、果浆和其他自然界的东西而维持着生存，毫无疑问，他们有时，也许经常会发展出一种制度，在这种制度下，这个群体的大多数成员都受到平等的逻辑的激励——年长者或经验丰富者，无论如何——都会参与事关部落命运的各种决策。对没有文字记载的部落社会的研究提供了有力的证据，那里的情况就是如此。当时，在长达几千年的历史时期里，某些原始民主的形式恰好成了最“自然的”政治制度。

然而，我们知道，这一漫长的时期终于走向了尽头。当人类在固定的社区里开始扎根下来过着长期的定居生活，开始从事的生产是农业和贸易的时候，我刚才提及的那些有利于人民参与政府的条件——族群认同、较小的外来干涉、对平等的设想——便变得十分罕见了。等级制度和统治形式成为更加“自然的”东西。其结果，民选政府在定居的人群里消失了几千年的时间。取而代之的是君主政府、专制政府、贵族政府或寡头政府，这些政府都建立在身份或等级制度的基础上。

后来，大约在公元前500年左右，在一些地方，适合民主生长的条件似乎又出现了，少数小群体开始发展那些能为参与群体决策提供相当广泛之机会的政府制度。人们也许可以说，原始民主在一种更加先进的形式下得到了重新创造。其中，最重要的发展出现在欧洲，有三个地区是在地中海沿岸，其他则在北欧。

地　中　海

正是在公元前500年的古希腊和罗马，有广大公民参与其中

的政府制度第一次建立在一个十分牢固的基础上，虽然偶尔也有些变动，但它们存续了好几个世纪。

首先来看希腊。古希腊并不是一个我们现代意义上的国家，即所有的希腊人都居住在只有一个单一政府的国家里。相反，希腊由数百个独立的城邦组成，每个城邦都有其自身的疆域。同美国、法国、日本和其他现代国家，即占现代世界绝大多数的所谓单一民族国家或民族国家不同，希腊的主权国家都是些城邦国家。在当时及后来最著名的城邦国家是雅典。在公元前507年，雅典人就采用了一种民选政府的制度，这一制度持续了大约两个世纪，直到雅典被比它更强大的北方邻居马其顿征服为止。（在公元前321年以后，雅典人的政府在马其顿人的控制下苟延残喘了好几代人，随后，这个城市再次遭到征服，这次的征服者是罗马人。）

正是希腊人——很可能是雅典人——创造了民主（democracy或demokratia）一词，这一词语来源于希腊语demos（即人民）和希腊语kratos（即统治）这两个词的组合。附带说明一下，有趣的是，在当时的雅典，demos一词通常是指全体希腊人民，有时，它仅指普通民众或者仅指穷人。有时，民主一词也被贵族批评家们当做一种用来表达对普通人民的蔑视的称呼，因为这些普通人民从贵族手中夺走了他们昔日对政府的控制。总之，民主（democratia）一词主要被雅典人和其他希腊人用来指称那些雅典人及其他希腊城邦的政府。①

在希腊的那些民主政体中，雅典人的民主政体是当时及今天为止人们所知道的最重要、最著名的，它对政治哲学产生了无与

伦比的影响。在后来的日子里，它经常被人们视做一个公民参政最早的范例，或正如某些人所说的，参与型民主（participatory democracy）。

雅典人的政府是复杂的，它太复杂而无法在此对它进行充分的描述。在这个政府的核心部位，是一个叫做公民大会（assembly）的机构，所有的公民都有权参与其中。公民大会选举一些重要的官员——例如，一些将军，这种情形对我们来讲可能是奇怪的。但其他公职人员的选举则通过抽签的方法产生，在这种方法下，凡符合被选举资格的公民都享有平等的被选举的机会。根据某些人的估计，在通过抽签而成为政府中最重要的主事官员（presiding officer）方面，一个普通公民在其一生中会享有一次公平的机遇。

尽管某些希腊城邦为了联合、联盟和结成邦联（主要为了共同的防卫）而共同参与构建了不很发达的代议制政府，但是，人们对这些代议制度知之甚微。它们实际上没有给民主的理念和实践留下什么痕迹，而且，确切地讲，也没有在后来的代议制民主中留下什么痕迹。通过抽签来推举公职人员的雅典制度也没能成为挑选代表的选举方法的替代物。

因此，希腊的民主政治制度虽然在他们那个时代是具有创新性的，但在现代代议制民主的发展过程中则被全盘抛弃了。

罗马。大约在希腊出现民选政府的时候，在意大利半岛的罗马城也出现了这种政府。然而，罗马人把他们的制度称为共和国（republic），这一词语来源于 res（在拉丁语中它是事情或事务）和 publicus（即公共）：简单地讲，共和国就是属于人民的事务

(我还会回过头来讨论民主和共和国这两个词)。

一开始，参与管理共和国的权利只局限于行政长官或贵族。但是，在我们将会再次遇到的一个发展过程中，在经过平民（the plebs 或 plebeians）的多次斗争以后，广大平民也获得了参与权。正如在雅典一样，参政权一开始只局限于男性公民，直到20世纪的民主政体和共和国也都是这样。

刚开始的时候，罗马是一个非常小的城邦，后来，通过割让和征服的手段，罗马共和国的疆域极大地超出了古老城邦的边界。结果，共和国统治了整个意大利和更多的其他地方。更有甚者，共和国经常把具有极高价值的罗马公民资格赋予被征服地区的人民，这些人不再是被征服的臣民，而是成了拥有完全公民权和特权的罗马公民。

虽然这种授权是明智和慷慨的，但是，假如我们以今天的标准来衡量罗马共和国的话，我们就会发现一个巨大的缺陷：罗马从未充分地使它的民选政府制度适应它那公民人数的巨大增长和远离罗马的巨大地理疆域。古罗马公民都有权参与的公民大会，仍然是在今天的游客还能看到其废墟的罗马大广场内举行，从我们今天的观点看这不免令人费解。对于绝大多数生活在共和国边远领土的罗马公民来说，如果不付出超常的努力和代价，罗马城对他们来说太遥远了。因此他们无法去参加公民大会。结果是，不断增加的和占绝对多数的公民实际上都没有机会参加在罗马政治制度中心举行的公民大会。这种情形非常类似于美国在开疆拓土的过程中，把美国的公民资格授予不同州的人民，虽然这些新加入美国各州的人民只能通过亲临华盛顿特区才能在全国性选举

中行使投票权。

虽然在许多领域罗马人都是一个具有高度创造性和实干才能的民族，但是，罗马人从未发明或实行过对我们今天的人们来说是明显不过的办法：一个建立在民主选举代表基础上的可行的代议制政府体制。

在我们匆忙地得出罗马人比我们更缺乏创造性和能力的结论之前，让我们首先注意这么一个问题：对我们来说早已再熟悉不过和明显不过的那些创新和发明，为什么我们的先人没有早早地把它们引进到实践中去。我们中的大多数人都容易把在过去有待发现的东西视做理所当然的东西。这正如我们的后代也许会纳闷我们怎么会忽视某些他们认为理所当然的创新一样。像罗马人一样，这难道是因为我们视为理所当然的东西缺乏改造我们的政治制度的创造性能力吗?

虽然罗马共和国存续的时间比雅典民主政体和任何现代民主政体所存续的时间都要长得多，但是，大约在公元前 130 年之后，它也受到了内乱、战争、黩武、腐败和早已存在于其公民身上的强壮的市民精神之衰落的削弱。仅存的一点真正的共和实践也随着裘力斯·恺撒独裁的出现而消失了。在公元前 44 年恺撒遇刺身亡后，一度由其公民来管理的共和国变成了由皇帝统治的帝国。

随着共和国的衰落，人民的统治在南欧一带完全销声匿迹了。除了在某些散居各处的小部落中还存在这种政治体制以外，民选政府在地球表面上消失了近千年。

意大利。就像一种灭绝的物种在大规模的气候变化之后重新

出现一样，在公元1100年左右，民众统治又出现在意大利北部的许多城市。民选政府这一次还是出现在相对较小的城邦，而不是出现在面积广大的地区或国家。在一种与罗马共和国类似及后来在现代代议制政府的产生过程中再次出现的民主模式中，参与城邦统治机构的权利开始也仅仅是被那些上层阶级的家庭成员所享有：贵族、大地主及与此相仿的人物。但是，后来，那些社会经济地位低下的城市居民开始要求参与政府的权利。今天我们称之为中产阶级的成员——新兴的富豪、小商人和钱商、在行会中组织起来的技术熟练的工匠、由骑士率领的步兵——不但在数量上超过了占统治地位的上层阶级，而且还具有自我组织能力。更为重要的是，他们能够以暴力起义相威胁，并且需要的话就发动这种起义。结果，在许多城市，这些人——他们有时被称做popolo——获得参与城市政府的权利。

在两个多世纪的时间里，这些共和国在意大利的若干城市欣欣向荣。像佛罗伦萨和威尼斯一样，许多共和国都是这样的中心：异常繁荣、优美的手工艺、壮丽的艺术和建筑、无法超越的城市设计、华美的诗歌和音乐、对古希腊和罗马时代的热心探寻。后来被人们称之为中世纪的时代结束了，然后，是一场令人难以置信的杰出的创造性活动——文艺复兴运动的爆发。

然而，对民主的发展来说不幸的是，在14世纪中叶以后，主要城邦中的大多数共和政府都让位给了民选政府的宿敌：经济衰败、腐败、寡头统治、战争、征服以及无论是国王、君主还是军人等权威统治者对权力的攫取。并非所有的城邦共和政府都遭受了这种厄运。从较为长期的历史潮流来看，随着一个势不可挡

的占优势地位的竞争对手——民族国家（national state or country）的出现，城邦注定成为民选政府的基础。城镇注定要被纳入民族国家这一更强大的单位里，成为组成政府的各种从属单位。

尽管曾经辉煌一时，城邦最终走向了消亡。

名词解释：民选政府（Popular Government）

也许你已经注意到我提到的在希腊、罗马和意大利存在过的“民选政府”。正如我们已看到的，为了表示他们的民选政府，希腊人发明了民主（democracy）一词。罗马人则根据他们的母语——拉丁语的含义把他们的政府称做“共和国”（republic）。后来，意大利人对他们当中某些城邦国家的民选政府称之为共和国。你很可能会纳闷：民主和共和国是否指的是从本质上讲截然不同的宪政体制。或者相反，这两个词只是反映了它们语言来源上的不同?

这个问题的正确答案被麦迪逊在 1787 年所撰写的一篇颇具影响力的文章给弄糊涂了。麦迪逊写该文的目的是为了获得民众对当时刚刚制定的美国宪法的支持。作为那部宪法的主要起草人之一和对当时的政治科学异常精通的政治家，麦迪逊对纯粹民主与共和国作了区分：“一种纯粹的民主，我认为是那种由少数公民组成的社会里，这些公民亲自集会议政并管理政府；而一个共和国，我认为是一个产生代议制体制的政府。”[②]

这种区分缺乏历史依据：例如，无论是在罗马还是在威尼斯都没有出现过“代议制体制”。确实，早期的共和国都相当符合麦迪逊关于“民主”的定义。更有甚者，这两个词在 18 世纪的美国往往被交互使用。麦迪逊的这种划分即使在法国著名的政治哲学家孟德斯鸠的著作中也找不到，该人是麦迪逊极为尊崇并时常赞赏的人。麦迪逊本人或许知道他所作的这种区

分缺乏牢固的历史根据，因此，我们只能得出结论说，他做这种区分，是为了让那些批评美国当时刚制定出来的宪法不够“民主”的人失去人们的信任。

无论事实真相究竟如何（况且事实又还不清楚），显而易见的事实是，民主和共和国这两个词并不（除了麦迪逊之外）意指不同的民选政体类型。它们所反映的是（其代价是导致了后来的混乱）一种希腊语和拉丁语的不同，一种不同的来源而已。

北　欧

无论是称为民主政体还是共和国，古希腊、罗马和意大利城邦的那些民选政府体制都缺乏某些现代代议制政府所具有的某些重要特征。古希腊、中世纪和文艺复兴时期的意大利皆存在过地方性的民选政府，但都缺乏一个有效的民族政府。可以这么说，只有罗马存在过一个建立在民众参与基础上的地方性政府，但却不是经由民选代表所组成的全国性议会。

从今天的视角来看，所有这些制度都明显缺乏的是三个基本的政治机构：由**民选代表**组成的**全国议会**，和最终从属于国家政府的**民选的地方政府**。一种能够把地区层次的民主同高层次的民选议会相结合的制度还有待于发明。

这种政治制度的相互结合起源于英国、斯堪的纳维亚、低地国家、瑞士和地中海北部的其他地区。

虽然这些地区的政治发展模式差别很大，但是，它们之间还是存在着一个极为相似的共同之处。在不同的地方，自由民和贵

族开始直接参与当地的议会。这些人加入到由代表组成的地区和国家议会中去，而这些代表中的某些人或全体代表最终都要由选举产生。

地方议会。我首先从考察北欧的斯堪的纳维亚人开始。这不仅是出于感情的原因，而且也是因为他们的经历不太为人所知，但他们的经历却与我们要考察的内容密切相关。我曾访问过位于特龙德海姆东北 80 公里处的挪威农场，这个地方是我的祖父移民之前的居住地（让我高兴的是，这里仍以“西达尔”作为地名）。在附近一个名叫斯特克杰的小镇，你仍然能看到由巨大的石块堆砌而成的船形圆圈，这里就是挪威人中的自由民从公元 6 世纪到公元 10 世纪之间定期聚会，举行审判会议的地方，这种审判会议在挪威语中称为“Ting”（碰巧的是，英语中的“thing”一词就是来源于古英语中兼有 thing［事情］和 assembly［会议］的含义的一个词）。类似的地方，某些甚至更加古老，也能在邻近的其他地方找到。

到公元 9 世纪时，由自由的斯堪的纳维亚人所举行的集会不只出现在特龙德海姆这个地区，而且也出现在斯堪的纳维亚的众多其他地区了。像斯特克杰的情形一样，审判会议（the Ting）是在一个由许多巨大的垂直石块隔出来的公开场地上举行。在这种会议上，自由的公民进行辩论；他们讨论、接受或拒绝法律；采纳或拒绝有关改变宗教的倡议（正如他们曾经接受基督教以取代古老的挪威宗教一样）；他们甚至选举或对一位国王表示支持——他往往必须发誓效忠由公民大会制定的法律。

对于一千多年前早就存在于古希腊和罗马的民主共和的政治

实践，古老的斯堪的纳维亚人知之甚少或根本就不知道，而且他们也不在乎。从他们适用于自由民的平等的逻辑出发，他们看来已经创造了他们自己的议会。在10世纪时，平等的理念就广泛地存在于古老的斯堪的纳维亚人中的自由民头脑中了，这一现象也由丹麦籍的斯堪的纳维亚人对下述问题的回答所证实：当他们在法国的一条河流上游览时，河岸边的一个送信的人问他们："你们领头的叫什么名字?""没有领头的"，他们回答到，"我们都是平等的。"③

但我们也必须抵制夸大的诱惑。被古老的斯堪的纳维亚人夸口的平等也仅只是适用于自由民，即使是他们之间也存在着财产和社会地位的差别。在自由民之下就是奴隶了。像古希腊人和罗马人或——在这个问题上——几百年后的欧洲人和美国人之后的数世纪里，古老的斯堪的纳维亚人仍然拥有奴隶：来自战斗中捕获的敌人、对邻近民族的袭击中不幸的牺牲品，或单纯从古老而普遍存在的奴隶贸易中买来的人。与那些出生时就是自由的人不同，当奴隶获得自由后，他们仍然依附于他们原来的主人。如果奴隶的社会等级低于自由民，那么，在自由民之上的阶级就是贵族阶级，这是一些拥有财富的家族，通常拥有土地和世袭的社会地位。在社会等级的金字塔顶端则是国王，他的权力受到选举的制约，受到遵守法律的义务和维持贵族的效忠及自由民的支持等因素的制约。

尽管平等有这些严重的局限性，自由民阶级——自由的农民、小地产主、农夫——仍然有足够的人数对政治机构和传统施加一种持久的民主性影响。

在欧洲其他地区，当地的条件有时也有助于民众参与政府的情形出现。例如，阿尔卑斯山谷的某些地方就为自由民参与畜牧业活动提供了保护性措施和自主权。正如一位现代作家所描绘的公元8世纪的拉伊西亚（Raetia）（后来成为瑞士的格苏巴登州）："自由的农民……发现他们身处一个独一无二的平均主义环境里。他们享有共同的社会地位……对（山区牧场）享有共同的使用权，他们发展出了一种与中世纪封建制度的等级制度和身份意识的压力全然不同的平等意识。这一杰出的精神主导了后来在拉伊西亚共和国中民主的产生。"④

从集会到议会。当古老的斯堪的纳维亚人向冰岛地区西进开拓的时候，他们把他们的政治实践一并移植到了新开拓的土地上，在有些地方重建了"Ting"。但是，他们还做得更多：作为后来其他地方国家议会的先兆，在公元930年，他们创造了一种超大型的集会（the Althing），或者叫国民集会（National Assembly），这一机构在长达三个世纪的时间里一直是冰岛法律的来源，直到冰岛人最后被挪威人征服时为止。⑤

与此同时，在挪威、丹麦和瑞典，地区集会也在发展，然后，像冰岛的情形一样，发展成为国民议会。虽然接踵而来的王权的增长以及由国王控制的中央官僚体制削弱了这些国家议会的重要性，但是，它们还是给未来的发展留下了烙印。

例如，在瑞典，古老的斯堪的纳维亚人时期遗留下来的民众参与集会的传统在15世纪发展成为现代代议制国会的先驱，这时，国王开始召集来自瑞典社会不同阶层的代表开会讨论国是，这些代表有：贵族、僧侣、自治市的自由民、普通人民。这些会

议最终发展成为瑞典的国会（riksdag）。[6]

在荷兰和佛兰德这些情形极为不同的地方，制造业、商业和金融业的发展有助于创造一个城市中产阶级，这一阶级由掌握了可观的经济资源的人组成。从此，永远缺钱花的统治阶级既不能忽视这座富矿，也不能不经主人的同意就开征税金。为了获得同意，统治者召集那些来自城镇和最重要的社会阶级的代表开会。虽然这些集会、议会或"等级会议"，正如人们经常这样称呼它们的，没有直接演化成为今日的国家立法机构，但它们建立了非常有助于这种发展的传统、惯例和理念。

与此同时，从混乱不堪的集会开始，一种代议制议会逐渐出现在现实生活中，在接下来的几个世纪里，这种代议制议会对代议制政府的理念和实践产生了巨大而深远的影响。这种代议制议会就是中世纪时英格兰的议会。与其说它是人为设计的结果还不如说它是自然而然演化的结果，在1272到1307年爱德华一世统治期间，出于需要的压力，他不定期地召集各阶层代表开会，而后来的国会就是从这种不定期召集的会议上产生的。

有关国会是如何从这些起源中产生的问题，这是一个太冗长而又复杂的故事，这里无法把它归纳整理出来。然而，到了18世纪，这一发展导致一种立宪体制，在这一体制中，国王和议会都受对方的权威所制约；在国会里，上议院中世袭贵族的权力被下议院中人民的权力所抵消；由国王和议会制定的法律要由法官来解释，而法官们绝大多数，虽然并不永远是，独立于国王和议会的。

在18世纪，这一从外表看来是不可思议的对社会各主要力

量进行制约和平衡以及对政府权力进行分立的制度在欧洲受到了广泛尊崇。它受到了著名的法国政治哲学家孟德斯鸠的赞赏，也受到了美国宪法之父们的推崇，这些宪法的缔造者希望在美洲创造一个保留了英国制度的优点但去掉了君主制的坏处的共和国。他们帮助建立的共和国在适当的时候将为其他众多的共和国提供某种模本。

民主化：正在进行之中，但也仅只在进行之中而已

从事后认识的有利角度来回顾民主发展的过程，我们很容易看到：到18世纪早期，出现在欧洲的政治理念和惯例成了后来的民主信念和民主制度的重要因素。请允许我使用一种比当时的人们所惯于使用的更为现代和抽象的语言来概括一下这些因素的主要内涵。

由于受到欧洲某些地区（特别是斯堪的纳维亚、佛兰德、荷兰、瑞士和英国）的当地条件和机遇的恩赐，平等的逻辑刺激了地方议会的产生，在这种会议里，自由民能够参与管理当地事务，至少在某种程度上是如此。统治者需要取得被统治者的同意这一理念，一开始是作为一个征税问题的主张而提出的，这一主张后来逐渐发展成为一种有关一切法律问题上的主张。大型的城镇、地区或国家这种过分巨大的地域对自由民的集会来说是巨大的麻烦，因此，在征税和立法机关里，这种同意只能通过代表来表达。与古代雅典的做法完全不同，代表的产生不是通过抽签或随机挑选的方式，而是通过选举的方式。为了获得一个国家的自由公民的同意，一个国家或民族国家需要在好几个层次上建立经

选举产生的立法机关或国会：地方的、国家的，也许还有省级的、区域的或其他中间层次的。

这些欧洲的政治理念和实践惯例为民主化的进展提供了一个基础。在支持民主化应当更加深入的人中间，古代希腊、罗马和意大利城市的民选政府留下的描绘，使他们更加振振有辞。这些历史经验表明，政府从属于人民的意志决不只是虚幻的希望。曾几何时，它们在实际生活中就实实在在地存在过，而且存在了好几个世纪。

仍未取得的进展方面。如果刚才描述的理念、传统、历史和惯例等因素提供了一个民主化的话，那么，它充其量只是一种前景。民主化还缺乏一些重要的因素。

首先，即使在那些具有最顺利的开端的国家里，广泛的不平等也对民主的发展构成巨大的障碍：这些不平等现象有包括权利，义务，影响力，奴隶和自由民享有的权力，穷人和富人，地主和无土地的人，主人和奴仆，男人和女人，劳工和学徒，熟练的手工艺者和雇主，自治市民和银行家，封建领主和佃户，贵族和平民，君主和他们的臣民，国王的官员和他们指挥的人。即使是自由民，他们在社会地位、财富、工作、义务、知识、自由、影响力和权力方面也是极不平等的。而且在很多地方，自由民的妻子仍然被法律、习俗和惯例视做自由民的财产。因此，无论何时何地，平等的逻辑总是无奈地碰上不平等的残酷现实。

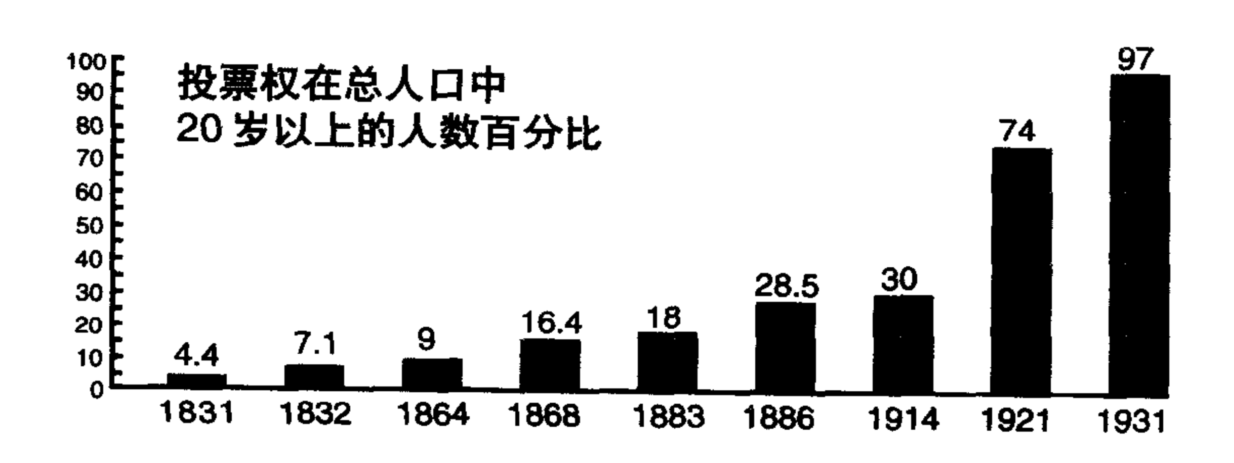
其次，即使在那些存在着集会和议院的地方，它们离最低限度的民主标准也还有很大的距离。议院通常不对君主构成竞争；监控国王的大臣这一权力从君王转移到议会手中或由总统替代国

王等这些事情都经历了几个世纪。议会（parliament）本身就是特权的堡垒，特别是那种为贵族和高级神职人员保留席位的议院(chambers)。由“人民”选举的代表在立法方面至多只有部分的发言权而已。

第三，“人民”的代表并不代表整个人民。就拿自由民主来讲，其实只是男人而已。除了偶尔出现的女君主外，一半的成年人被排除在政治生活之外。而这些成年人事实上都是男性。直到1832年，英国的投票权才扩大到总人口中年龄在20岁以上的人数的5%。那一年，为了争取投票权扩大到稍微多一点的7%的比例，竟然发生了一场激烈的斗争（见图2)！在挪威，尽管在古老的斯堪的纳维亚时代的集会（Tings）中，大众参与的良好势头就已经出现，但是，参与的比例也好不了多少。[7]

图2 英国的选举，1831—1931

（数据来自不列颠百科全书［1970年版］，见“议会”)



第四，直到18世纪和随后的时期里，民主的观念和信仰并未得到广泛的认同，甚至没有得到很好的理解。在所有的国家，平等的逻辑只对少数人和少数特权人物有效。至于说民主共和国在政治制度方面需具备哪些条件，有关这方面的认识几乎不存在。言论和出版自由更是受到严格的限制，特别是限制对国王的批评。政治反对派缺乏合法性和正当性。“陛下忠诚的反对派”是一个还未生逢其时的观念。政党被广泛谴责为危险和不可取的。选举被王室的喽啰们弄得臭名远扬，充满腐败。

民主的观念和实践的进步，有赖于某些还未出现的有利条件的存在。只要只有一小部分人信仰民主并准备为之战斗，那么，现存的特权社会就会在非民主政府的帮助下继续存在。即使有了众多的人民开始信奉民主的理念和目标，如果要取得更深远的民主化成果的话，仍然还需要其他条件的帮助。在后面的第四部分，我将会描述这些条件中最重要的那些因素。

同时，我们也有必要牢记，在本章描述的那些充满希望的开端之后，民主化并没有一帆风顺地沿着上升的趋势迈向今天的程度。在这个过程中，有兴衰波折，有抵制民主化的运动，有叛乱、内战、革命。在长达几个世纪的光阴里，中央集权君主制的兴起使以往的进步发生了逆转——具有讽刺意味的是，正是这些君主制也许创造了某些从长远来看有利于民主化的条件。

回首民主的盛衰成败的历程，有一点很明显：我们不能指望以历史的力量去保证民主将会永远向前迈进——或会永远存续下来，正如民选政府曾经有过一段很长时间在地球上消失这一事实提醒我们的那样。

看来，民主有点飘忽不定。但民主的机遇也依赖于我们自己的所做所为。即使我们不能指望仁慈的历史力量去推动民主，我们也不会是我们自己无法驾驭的盲目力量的牺牲品。随着对民主之必要条件的充分认识和满足这些必要条件之意志的出现，我们就能行动起来保护民主，并且，更为重要的是，促进民主理念和实践。

3

全书的安排

讨论民主的时候，最让我们迷惑的，或许莫过于一个简单的事实："民主"既是指一种理想，又是指一种现实。我们常常划不清两者的界线。举个例子：

某甲："我认为，在一切可能的统治形式中，民主是最好的一种。"

某乙："你发神经了，竟然相信这个国家现在所谓的民主政府是我们能够拥有的最好的政府。其实我就不认为它算什么民主。"

某甲所说的，当然是理想的民主，而某乙所指的，却是通常冠以民主之名的一个现实中的政府。假如他们不把彼此的含义弄清楚，就会陷在语词的泥沼里，各执一词，不能沟通。而我的经验屡次告诉我，这已是司空见惯的事情。我遗憾地补充一句，这甚至在那些对民主的思想和实践如数家珍的学者当中，也时有发

生。

通常，只要把我们意图用这个词表达的含义解释清楚，这样的混乱状况就能够得以避免：

某甲又说："哦，我说的不是我们实际的政府，对它，我倒同意你的看法。"

某乙："如果说理想的政府，那我倒是觉得你说得对极了。把民主当做理想来看，它当然是最好的统治形式，这我完全同意。所以我才会希望我们的政府能够更民主一些，而不是像现在这样。"

通常，我们对目标、结果、价值等等之类的东西有一套判断，对现实、实际一类的东西又有另一套判断，围绕这两种判断的区别，哲学家们一直争论不休。两种判断，针对的问题其实是不同的，前者针对的是"我应该做什么？我要做的正确的事情是什么？"一类的问题，后者针对的是"我能够做什么？我有哪些选择？如果我选择了做这件事情而不是那件事情，可能会有什么后果？"一类的问题。为了方便，前者被称为"价值判断"或"道德判断"，后者称为"经验判断"。

名词解释：价值判断和经验判断

(Value Judgements and Empirical Judgements)

价值判断和经验判断的本质，两种判断之间的差异，这些问题哲学家一直争论不休，但是这里，我们大可不必卷入这些哲学论争。其实在日常生活中，我们都非常习惯对现实的东西和理想的东西加以分别。不过，要

记住的是，这种区别，只要不走得太远，那会很有益处。如果我们断言，“一个政府，对于受它的决策影响的每一个人的价值和利益，应当予以同等的考虑”，或者，“幸福是最高的善”，我们就是接近于做一个“纯粹”的价值判断。我们可以举一个严格的经验命题作为相反的例子，那就是著名的牛顿万有引力定律。它断言，任意两个物体之间的作用力大小，与它们的质量成正比，而与它们之间距离的平方成反比。现实当中的很多论断，往往同时包含（或隐含）了两种判断的成分；人们对公共政策的判断，几乎无一例外。例如，有人认为，“政府应当建立一套全国性的健康保险方案”，那实际上就是在断言：首先，健康是一种好的目标；其次，政府应当努力达到这种目标；最后，全国性的健康保险是实现这一目标的最好手段。此外，有不计其数的最后这种经验判断，表达着在巨大的不确定性面前我们所能作出的最好的判断。但严格说来，它们并不是“科学”结论。它们依据的，常常既有各种可靠不可靠的证据，也包含了没有证据的臆断和未来的不确定性，是各种成分的混合。像这样一些判断，我们通常称为“实用的”或“审慎的”判断。有一种重要的实用判断，它是要在两种不同的价值、个人、团体之间对得失进行平衡。有时我借用经济学家的表达来描述这种情形，称之为对各种不同目标的“最佳配置”进行选择。以后我们会接触到种种这样的价值判断和经验判断的变形。

民主的目标和现实

尽管对民主的理想和现实加以区分，对我们很有益处，但我们也需要知道，民主的理想或目标与民主的现实有怎样的联系。我在后文对此有更充分的叙述，这里，我先列一张表为后文做一个简单的导引。

在如表1所描述的理想和现实栏下的四个问题都异常地重要：

民主是什么？民主意味着什么？换言之，我们采用什么标准，才能衡量一个政府是否民主，程度如何？

表1

理想		实际	
目标和理想		实际的民主政府	
什么是民主？	为什么要实行民主？	实行民主需要什么样的政治制度？	哪些条件有利于民主？
第4章	第5~7章	第3部分	第4部分

我相信，这样的体制必须符合五项标准，而一个符合了这五项标准的体制，就是充分民主的体制。在第4章里，我描述了其中的四项；在第6、7章里，我说明了为什么还要有第五项。不过，要记住的是，这些标准描述的是理想、完美的民主体制。我猜想，现实世界为我们施加了那么多限制，谁也不会以为，我们在现实当中能够实现一种完美的民主体制。虽然这样，这些标准还是为我们提供了一个尺度，利用它，我们就可以对实际政治体制，对其各项制度的成就、它的欠缺，进行一番比较。同时，它们还能把我们引向一些能使我们更接近理想的办法。

为什么实行民主？我们相信民主是最好的政治体制，理由是什么？民主，最能够促进哪些价值？

回答的时候，我们要记住，这些问题问的，不是人们现在为什么支持民主，也不是问过去为什么支持民主，或者，民主体制

是怎么形成的，记住这一点很重要。人们喜欢民主的理由可能有许多，比如，有些人喜欢民主，也许并没有仔细考虑过他们为什么喜欢，只是在他们的时代、他们生活的地方，对民主说些有口无心的颂扬的话，也许已经成了人们的习惯，成了人们的传统；有些人赞同民主，可能是因为，他们认为这样的政府给了他们更多的发财机会，也可能因为，民主政治可以使他们有一个光明的政治前途，或者，是跟在一些他们爱戴的人后面随声附和，如此等等。

是否存在一些更普遍、甚至是放之四海而皆准的理由，可以为民主辩护？我相信是存在的，我把它们留到第5至7章讨论。

在现实世界存在各种限制和可能性的情况下，要尽可能地达到理想的标准，需要哪些政治制度？

在下一章，我们会看到，在不同的时间和场合，一些政治系统虽然政治制度差异显著，但都被称为民主政体或共和国。为什么民主在制度上会有差异，在本书的最后一章，我们会看到一种解释：这是与政治单位范围或者说规模上——表现在人口、领土或者两者兼而有之——的巨大差异相一致的。比如像英国的一个村庄，无论它的面积或者人口都微不足道，但像中国、巴西或者美国这样的国家，在面积和人口上都极为庞大。一个大国为达到民主的各项标准所需要的一些制度，对于一个小的城市或乡镇来说并不需要，但它们依然能够很好地达到这些标准。

不过，19世纪以来，人们一直是把民主思想应用于整个国家：美国、法国、英国、挪威、日本、印度……一个小范围的乡镇或者城市，它实行民主所需要的，或者是可采用的政治制度，

对于范围更大的现代国家完全不够；像丹麦、荷兰这样的国家，从全球范围看，它们不过是弹丸之地，但即使这样，一个适合小乡镇的政治制度，对于它们也是根本不够的。于是，在 19、20 世纪兴起了一套新的制度，它有点像早先民主国家或共和国的政治制度，但总体上，它构成的是一种全新的政治体制。

这一历史进程，第 2 章已经作了概述。在第三部分，我对现实中民主国家的政治制度、对它们的重要区别，有更详尽的描述。

提醒各位一句：说某些制度是必要的，并不等于说有了这些制度就足以达到完美的民主制度。在任何一个国家，在理想的民主和现实的民主之间，鸿沟都实实在在地存在。这个鸿沟给我们带来了挑战：我们有没有办法使“民主”国家更加民主一些？

既然“民主”国家尚且不能说是充分的民主，那么，对于非民主国家，那些不完全具备或完全不具备现代民主主要政治制度的国家，我们又该说些什么？怎样才能让它们变得更民主一些？其实，这也就是说，如果说有的国家比别的国家更加民主，依据是什么？这些问题还可以问下去：一个国家（或其他政治单位）中，哪些条件有利于民主制度的发展和巩固？或者相反，哪些条件会阻止或阻碍民主制度的发展和巩固？

这些问题在今天异常重要。幸运的是，在 20 世纪临近结束的时候，我们回答这些问题已经比几十年前好得多；至于和更早期的人们相比，就更不在话下了。随着 20 世纪临近尾声，我们对这些重要问题的回答到底知道些什么，这是第四部分的内容。

可以肯定的是，我们的答案依然摆脱不了不确定性，但它确

实为我们寻找解决途径提供了一个比以往任何时候都更加坚实的起点。

从价值判断到经验判断

在离开这张表之前，我想请大家注意，从表的左边到右边，有一个重要的转折。对“什么是民主?”这个问题的回答，我们依据的几乎纯粹是我们的价值观念，是我们相信是善、是正确的东西，或者，是一个可取的目标；而回答“为什么实行民主?”，这些理想的价值观念我们依然十分需要，但同时，这个问题的答案，也依赖于我们对于周围现实世界各种因果关系、限制和可能性所具有的信念，也就是，依赖于经验判断。于是，从这里开始，我们就更加依赖对例证、事实或所谓事实的种种解释了。如果我们还想知道，现实中民主需要哪些政治制度，那就更离不开例证和经验判断。不过，在这里，哪些例证、经验重要，哪些不重要，这部分地又取决于我们以往对民主的意义和价值所做的判断。其实，我们所以会对现实世界中政治制度的形成感兴趣，就是由于民主的各项价值和标准对我们非常重要的缘故。

如果我们来到图表的右边，开始考虑哪些条件有利于民主制度的发展和稳定，这时候，我们做的就是直接的经验判断。这些判断，完全依赖我们对所获得的例证的解释。例如，民主的信念对于民主政治制度的存在有没有重要的作用？但这里，这些经验判断之所以让我们感到重要，感到并非无关痛痒，也还是因为我们关注民主和它的价值的缘故。

本书从第二部分对理想、目标和价值的探讨开始，第三部分

更多从经验角度对民主政治制度进行描述，然后转入第四部分，叙述民主政治制度的有利或不利条件，这一部分所做的判断在性质上几乎纯粹是经验性的。在最后一章，我讨论了民主在未来将要遭遇的一些挑战。

第 二 部 分

理 想 的 民 主

4

什么是民主?

人人都有自己无法实现的目标，不过，如果志同道合的人同心携手，其中有些是可以实现的。

那么姑且假定，你和几百名同伴为了实现某些共同的目标，同意组成一个社团。社团具体的目的是什么，我们暂时不考虑，我们把注意力集中在构成本章标题的那个问题：什么是民主?

再假设，第一次开会就有人提议社团需要一部宪法，人们都欣然接受。由于人们认为你在这类事务上有专长，有人就提议由你起草这部宪法，下一次开会再把它交给大会讨论。人们一片欢呼，提议就算通过了。

你接受这项工作的时候，说了如下的话：

“我相信我理解我们的共同目标，但我不敢肯定的是，我们应该采取哪一种决策方式。例如，我们的宪法，是不是应该授权给我们中间最能干、最出色的人，由他决定一切重要的问题？这

样不仅可以保证最明智的决策，而且，为我们大家都节省了许多时间和精力。”

人们普遍拒绝了这种方式。有一个人，我称他为“代言人”，说：“我们中间有没有这样的人，因为他比别人都聪明，因此，处理我们社团那些最为要紧的事务的时候，就应当自动地按照他的意见去做？没有。即使有些时候，在有的问题上，有人知道多一些，但我们大家都能够学习、掌握我们应当知道的东西。我们在做决定之前需要大家一起讨论、协商，这是理所当然的事情。协商、讨论，然后再做决定制定政策，这也是我们为什么要结社的一个理由。而讨论问题，制定社团遵循的政策，这样的事情大家同样都能胜任。所以，这应该是我们宪法的基本前提：它应当保证我们参与社团决策的权利。说得更明白一些，因为我们大家都有同样的资格，所以我们应该实行民主的治理。”

以后的讨论表明，“代言人”的看法和人们中盛行的看法是一致的。这样，你就同意按照这些前提起草一部宪法。

但当你着手工作的时候，很快就发现，各种自称为“民主”的社团和组织采用了许多不同的宪法；即使那些“民主”国家，宪法也表现出重要的不同。举个例子。美国宪法在总统职位上规定了一个权力很大的行政首脑，同时在国会也有一个强大的立法机构，但它们彼此互相独立。相反，多数欧洲国家选择了议会制，作为行政首脑的首相（总理）由议会选举产生。其他重要的区别还有许多，也都不难发现。这么看来，并不存在什么惟一的“民主”宪法（第10章我还会谈到这个问题）。

现在你不禁感到好奇：这些不同的宪法中间，是不是有一些

共同的东西，能够为它们声称的“民主”提供证明？是不是有一些宪法比另一些更“民主”？民主是什么意思？天哪！你很快发现这个词的用法多得数不过来。不过你还算明智，决定不再把时间花费在这看不到尽头的定义问题上，你的任务很明确，就是设计一套规则和原则，一部宪法，它规定社团的决策方式。同时，你的宪法必须符合一项基本的原则：宪法对待它的成员，应当把他们当做具有同等资格参与决策过程，制定社团未来政策的平等个体；所有成员，无论他们在其他事务上怎样，但在社团的管理上，应该看做政治上是平等的。

民主过程的各项标准

各种民主思想，犹如一片巨大的、无法穿越的灌木丛。在这里，能不能为社团的管理过程找到一些标准，如果社团要做到所有成员都有同等的资格参与政策制定过程，这些就是它必须达到的标准？我相信，至少存在五项这样的标准（见图 3）：

图 3　民主是什么?

1. 有效的参与
2. 投票的平等
3. 充分的知情
4. 对议程的最终控制
5. 成年人的公民资格

有效的参与：在政策被社团实施之前，所有的成员应当拥有

同等的、有效的机会，以使其他成员知道他对于政策的看法。

投票的平等：当人们就政策做最终决定的时候，每个成员都应当有同等的、有效的投票机会，而且，所有的票数应当同等地计算。

充分的知情：在合理的时间范围内，所有成员都有同等的、有效的机会来了解各种备选的政策及其可能的结果。

议程的控制：惟有成员可以决定议程如何进行，处理哪些内容（如果人们愿意介入的话）。

从这个角度看，前三项标准所需要的民主过程永远都没有结束的一天，只要人们愿意，社团的各项政策时时可以按照他们的要求进行修改。

成年人的公民资格：前四项标准，背后都隐含了公民权利的观点，而第五项标准正是要求，全体成年常住居民，或者，至少大多数成年常住居民，应当充分享有这些公民权利。在 20 世纪以前，多数民主的支持者都会觉得这项标准无法接受。要证明它的合理，我们就需要仔细考虑，出于什么理由，我们应当把其他人当做政治上与我们平等的个体对待？在第 6、7 两章探讨这个问题之后，我会再回到这个标准，这里先抛开不论。

现在，你也许感到好奇：前述的四项标准，是不是从许多种可能性中任意挑选出来的？把它们作为民主过程的特定标准，理由是否充分？

为什么制定这些标准？

简单的回答是，要使人们（无论数量多么有限）在社团的政

策决定中成为政治上平等的个体，这四项都不可或缺。换言之，如果任何一项标准遭到违反，成员就失去了政治上的平等。

例如，如果某些成员拥有更多的机会表达自己的观点，他们的政策就更有可能获得成功。这里，最极端的例子是，如果剥夺人们讨论议程上的各项建议的机会，就会造成政策的决定权实际掌握在极少数成员手里；“有效参与”，它正是要避免出现这种结局。

或者，不妨设想我们对不同成员的投票做不平等的统计：假定投票是依据成员财产的多寡来确定它的分量，同时成员财产又相差悬殊。如果我们相信，所有的成员都有同等的资格参与社团决策，为什么对有些人的投票要比别的投票在统计中占更大的分量?

看来，前两项标准可以无须任何证明。但第三项标准，充分的知情，它是否需要、是否合适，你可能会心生疑虑：如果成员都同样地胜任，为什么还需要这项标准?如果成员并非同样地胜任，为什么设计宪法的时候，要假设他们胜任呢?

然而，“代言人”已经说过，政治平等原则假定，只有在成员有足够的机会以询问、讨论和协商的方式来了解社团面临的问题时，他们才能够同等地胜任决策的工作；而第三项标准保证的，就是每个成员都能够获得这样的机会。它的实质，公元前431年雅典领导人伯利克里在一次悼念阵亡将士的著名演说中做了说明：“我们的普通公民，虽然忙于商业，却依然是公共事务公正的裁判人……我们不是把讨论看做行动道路上的巨大障碍，而是看成任何明智的行动的一个不可缺少的前提。”[①]

三项标准似乎已经绰绰有余。不过，让我们设想有这么一小撮人，他们暗地里反对政治平等的观念，认为在社团事务的管理上，不应当对全体成员一视同仁。他们会告诉你，拥有财产最多的人，他们的利益事实上比别人更加重要。他们还会说，虽然，最好的方法是让这些人的选票按照特殊的分量计算，这样能够保证他们总是获胜者，但这看起来没有办法做到。所以，需要做一项规定，允许这些人可以无视大多数人在自由公正的选举中将会作出的选择，按自己的愿望行事。

他们想出了一个巧妙的办法。他们提出一部能够很好地满足前述三项标准的宪法，就此而言，它看来完全是民主的。但同时，他们还有一项提议，从而使这三项标准完全失去作用。他们的提议是，全体大会上人们讨论和投票决定的问题，都需要先由一个执行委员会把它列入议程，而执行委员会的人选仅限于财产最多的那些人。这个小集团主持了议程之后，就尽可以放心了：社团再也不会做有悖于它的利益的事情，没有它的同意，这样的建议根本无法列入议程。

你思索之后，拒绝了他们的提议，因为这违背了你受命去维护的政治平等原则。于是你就开始寻找能够满足第四项标准、能够保证最终的控制权掌握在全体成员手里的宪法安排。

为了要使成员在社团事务的管理上具有平等的政治权利，就必须符合这四项标准。看来，我们已经发现了实行民主管理的社团所必须满足的标准。

一些重要问题

我们回答了“民主是什么”的问题了吗？如果这样，那简直太容易了。我在这里提供的答案诚然是一个良好的开端，但问题依然大量存在。

首先，这些标准即使对一个规模不大、自发产生的社团行之有效，对一个国家的政府，它还适用吗？

名词解释：国家（State）

“国家”一词现在人们用得非常宽泛、含混，我简短地解释一下它在我这里的含义。国家指的是一种特殊类型的社团，它的标志是，它对于它具有管辖权的全部个体，可以借助它所拥有的最高级的强制手段，确保它的统治在他们中间得到实行。人们说的“政府”，通常指的是他们生活在其管辖范围内的国家的管理机构。从历史看，国家都是对一定疆域内（有的时候是并不确定，或者仍有争议的疆域）的人民行使管辖权，这几乎没有例外。因而，我们也可以把国家看成是包含一定领土的实体。虽然有些时候、有些场合，国家的领土只有一个城市大小，但最近几世纪以来，国家通常都声称对全部的国土拥有管辖权。

用这么一种简短的方式解释国家一词的含义，一定能够让人挑出不少毛病。政治哲学家、法哲学家关于国家，已经写了很多的文章，它消耗的纸张，足够砍光一片小森林。但我觉得，我所做的解释，就我们本书的目的来说，是足够了。

再回到我们的问题，这些标准是否适用于国家的统治？当然适用！事实上，民主思想主要关注的，一直就是国家。尽管其他的社团，尤其是一些宗教社团，在民主后期的思想与实践史上起过作用，但是，从民主在古希腊和罗马诞生的时候开始，我们认为代表民主特征的那些政治制度，主要就是作为民主化的手段发展起来的，而对象就是国家政府。

也许有必要重复一句，与其他社团一样，任何国家的政府都不可能完全符合前述民主过程需要的种种标准，这是任何国家都不可能做到的。但我希望表明的是，这些标准为我们提供了非常有用的尺度，我们可以用它来衡量民主政府的成就以及各种可能性。

第二个问题。认为一个社团能充分地实现民主，这是否实际？换言之，现实中的社团，能够成为充分民主的社团吗？现实世界中，社团的所有成员真的能够享有同等的机会去参与，去充分地理解各种问题，并且影响议程吗？

多半不能。既然如此，这些标准又有什么用？它们只是空中楼阁，是对绝无可能的事物的乌托邦期待？简单的回答就是，一般理想的尺度所具有的好处，它一概具有；而且，比起许多这样的尺度来，它还更切中要害、好处更多一些：它们确实为我们提供了一种尺度，使我们可以对现实中各种自称为民主的社团的表现作出衡量；它们可以做我们的指导，帮助我们对各种具体安排、宪法、惯例和政治机构加以构造或者是重新构造。对那些渴望实现民主的社团，它们能够提出一些切中要害的问题，并帮助找到答案。

布丁只有尝过之后才知道它的味道，因而，在本书其余的篇幅中，我希望揭示出这些标准是怎样帮助我们，引导我们找到民主理论和实践所面临的一些关键问题的答案的。

第三个问题。姑且承认这些标准可以做我们有益的指导，我们设计民主政治制度，仅仅有了这些就足够了吗？如果你负责宪法的设计和民主政府实际制度的规划，犹如前面设想的那样，你会直接地把这些标准挪到设计中吗？显然不会。一个建筑师，如果他怀揣着顾客要求的各种标准，比如位置、大小、整体风格、房间数量和种类、费用、工期，等等，那么，他只有考虑各种具体的因素之后，才能够定下他的方案。政治制度的设计也是一样的道理。

如何用一种最好的方式阐释我们的民主标准，把它们应用于某一个社团，创造出与之相应的政治实践和制度，这绝不是轻而易举就能做到的事情。它需要我们一头扎进现实政治中，而在现实政治中我们的选择又需要有无数的理论和实际判断做基础。除此以外，还存在其他的困难，这包括，我们一旦准备应用这些标准——目前至少有四项这样的标准——我们可能发现，它们有时会彼此冲突；为此我们不得不作出判断，判断各项冲突的价值之间的取舍是否适当。这，我们在第 10 章对民主宪法的讨论中就会遇到。

最后，还有一个更为根本的问题：“代言人”的观点看来没有遭遇什么挑战，人们都接受了；但人们为什么要接受？为什么我们要相信民主顺乎人心，尤其当治理国家这么重要的社团的时候？而且，如果人们期待民主的前提条件是人们都期待政治平

等，那么，我们有什么理由又相信一些从表面来看荒唐悖理的事情？但假使我们不相信政治平等，我们又怎么可能支持民主政治？而假使我们相信了一国公民之间的政治平等，那我们不是就必须采纳第五项标准——包容性的公民身份了吗？

现在我们就要迎接这些挑战。

5

为什么要实行民主?

为什么我们拥护民主?更确切地说,为什么我们拥护用民主的方式管理国家?要记住,国家是一种形式独特的社团,它的统治机构是借助强制、胁迫和暴力(以及其他手段)而具有一种特殊的能力,使它的统治获得人们服从。管理国家是不是还有更好的方式?非民主的政府体制是不是更胜一筹?

名词解释:民主(Democracy)

本章"民主"一词是一种十分宽泛的用法,指的是现实的、而非理想的政府,它们非常吻合上一章设定的那些标准,但还不是完全一致。有时我还使用了"民选政府"(popular government)一词,它的含义十分广泛,既包括20世纪的民主制度,也涵盖其他一些同样算是民主的制度,但是这些制度中,成年人口有相当的一部分被剥夺了投票权或其他形式的政治参与权利。

直到20世纪以前，世界上大多数地方都声称，非民主制度无论在理论或实践上都更优越；直到最近，人类的主要部分——有时，整个人类——都处于非民主的统治中。非民主政权的统治者，他们为了证明自己统治的合理，常常借用一个年代久远、但一直没有销声匿迹的主张，以为大部分人缺乏参与管理国家的能力；进而，他们又认为，如果人们把复杂的管理事务交给比他们更有智慧的人——这种人都是百里挑一的，全国也许只有那么一个——他们就会生活得更好。但在实践中，仅有这些道理还不够，在论辩终止的地方，强制力就进来了。那些自封的上等人，他们的统治从来就没有得到过人们明确的同意，只是一种强加的事实；即使在我们的时代，上述这种历史久远的看法——和实践——仍然没有绝迹。一人统治、少数统治，还是多数统治的争论依然以各种面目在我们中间出现。

有这许多的史实，为什么我们还应当相信，民主的统治胜过了非民主的统治？我来数一数理由。

与其他各种可行的方案相比，民主至少有十大长处（见图4）。

图4 为什么实行民主？

民主有以下令人向往的结果：

1. 避免暴政

2. 基本的权利

3. 普遍的自由
4. 自主的决定
5. 道德的自主
6. 人性的培养
7. 保护基本的个人利益
8. 政治平等
此外，现代民主还会导致
9. 追求和平
10. 繁荣

1. 民主有助于避免独裁者暴虐、邪恶的统治。避免独裁统治，或许是政治学中最为根本、最为永恒的话题。自从人类有史以来，包括我们自己所处的时代，各种领导人由于狂妄、偏执、自私、意识形态、民族主义、宗教信仰、对自己的天生的优越性的信念，或者是出于纯粹的热情和冲动，运用国家独有的强制力和暴力服务于个人的目的。专制统治使人类付出的代价，比起疾病、饥荒和战争毫不逊色。

我们考察一下20世纪的几个事例。苏联在30年代至50年代，有数百万人因为政治原因被捕入狱，究其原因，往往是由于斯大林对各种反对他的阴谋怀有一种臆想的恐惧。据估计，死于劳改营、由于政治原因被处决，或者死于饥荒（1932—1933）的总人数达到两千万之多（饥荒之所以造成，也与斯大林有关，他强迫农民加入国营农庄）。此外，还有两千万斯大林统治的牺牲品，他们虽然侥幸活下来，但都受到了残酷的迫害。[①]再看看纳粹德国的独裁者阿道夫·希特勒（1933—1945），姑且不论二战造

成的数千万军人和平民的死亡，他对集中营中六百万犹太人的死，还有不计其数的反对派、波兰人、吉卜赛人、同性恋者以及其他他希望加以灭绝的团体成员的死，负有直接的责任。红色高棉在波尔布特的独裁领导下（1975—1979），屠杀了柬埔寨四分之一的人口。我们可以把这看做种族内部自我灭绝的一个实例。波尔布特对于知识阶层的恐惧到了无以复加的地步：一副眼镜，一双纤细的手，都可以成为处决的正式凭据。

当然，民众的统治史也并非没有严重的污点。民众的政府也和其他政府一样，对于边界外的人们，对于生活在其他国家的人们，比如外国人、殖民者等等，有时非常不公正，非常残忍。但在这方面，民选政府的表现也不会比非民主政府恶劣，常常还是稍好一些。在某些场合，例如在印度，殖民政权有意无意地促进了民主信念和制度的创建。虽然这样，我们还是不应当宽恕民主国家对外所犯的种种不公正行为，因为它们这么做，违反了一项基本的道德原则（这一原则在下一章讨论），它本是有助于证明民主国家公民的政治平等的。这种矛盾，只有通过在全世界有效地实行一种普遍的人权规范才能解决。不过，虽然这些问题都很重要，但它们已经超出了本书有限的篇幅。

对民主思想和实践更为直接的挑战，是民选政府对生活在其管辖权限范围内的一些人——它要求这些人服从法律，但却剥夺了他们参与统治的权利——所造成的伤害：他们只是被统治者，而非统治者。幸好，这个问题很容易找到解决的办法（也许要做到不太容易），那就是把民主权利扩展到受排挤团体的成员中去。在 19 世纪和 20 世纪早期，当人们废除旧时对选举权的限制，成

年人普遍的选举权成为民主统治一个普通的组成部分的时候，实际上人们广泛采用的就是这种办法。[2]

人们也许会说，且慢，对于身处少数地位的公民，虽然他们拥有投票权，但在票数上却被多数压倒，民主政府对他们难道没有造成损害？这不就是我们说的“多数的暴政”吗？

我希望这个问题能够有一个简单的回答，但实际它比我们想像的要复杂得多。事实上，每一项法律或公共政策，无论执行者是民主形成的多数派，少数寡头，或者是仁慈的独裁者，注定要对一部分人造成损害，问题复杂就复杂在这儿。简单地说，这不是一个政府能否把所有法律都设计得面面俱到、不损害任何公民的利益的问题，不，没有一个政府，哪怕是民主政府，能够承受这样的要求。问题是，从长远来看，民主过程相比其他非民主的过程，对公民的基本权利和利益造成的损害是不是会少一些？仅仅是由于民主政府避免了滥用权力的专制统治，它就比非民主政府更合乎这项要求。

但是，正是因为民主制度的专制色彩远逊于非民主制度，自满才会成为民主国家公民无法承受的致命伤。我们不能用别人犯的更大的罪行来证明自己罪行的正当。即使是民主国家，即使它遵循了民主的程序，这种时候它所犯的不公正仍然是不公正。多数人并不能因其为多数便是正确的。[3]

但我们之所以相信民主制度较之非民主制度可能更为公正，对人的基本利益会予以更多的尊重，还有其他理由。

2．民主保证它的公民享有许多的基本权利，这是非民主制度不会去做、也不能做到的。

民主不仅仅是一个统治过程。权利是民主政治制度不可缺少的组成部分，因此，民主体制内在地就是一种权利体制。权利是民主统治过程最为关键的一种建筑材料。

想一想上一章描述过的民主的各种标准，一个民主体制，如果要满足这些标准，它就必须保证公民的某些权利，这不是不证自明的吗？就以“有效的参与”来说，要满足这项标准，公民没有参与的权利，没有表达政治见解、听取其他公民的看法，以及与其他公民讨论的权利，这可能吗？再看看“投票的平等”，这项标准要求的是公民投票的权利，以及选票公平计算的权利。其他各项标准也是一样：显然，公民必须有对各种方案加以研究的权利，参与议程的内容与程序的决定的权利，等等。

从定义看，非民主制度不会允许它的公民拥有这么广泛的政治权利。凡是能够这么做的，依照定义，就一定是民主制度。

然而，差别还不单单表现在定义这样的小事情上，如果要满足民主的各项要求，它内在包含的各项权利必须是现实的，是公民能够享受到的。仅仅在书面或法律文件中许诺这些民主权利还远远不够，即使是宪法文件也不行；必须在现实中有效地坚持这些权利，让公民有效地享受到这些权利。如果做不到这一点，就此来说，这个政治制度就是非民主的，无论它的统治者说得多么天花乱坠。在非民主制度那里，“民主”仅仅是用做装饰它的外表的。

20世纪，由于民主思想的吸引力，专制统治也经常给自己披上“民主”和“选举”的外衣。不过，假设在这个国家中民主所需要的各项权利，实事求是地说，已经通过某种方式为公民享

有，那么这个国家就已经实现了向民主的转型——这种事例在20世纪下半叶屡屡出现。

就这一点，人们也许会反驳说，比如言论自由，并不会仅仅因为它是民主定义的一部分才在民主制度中存在。谁会关心定义？人们会认为，这之中的联系应该不止于一种定义上的联系。这言之有理，民主确实需要能够实现并保护公民基本民主权利和机会的各项制度：这不止是民主的存在在逻辑上必须的条件，同时也是经验中必须的条件。

即使这样，人们也许仍然会问，它会不会只是空头的理论，是抽象的命题，是理论家、哲学家和其他知识分子的游戏？他们肯定还会补充说，以为依靠少数哲学家的支持就足够创建和维持一套民主制度，这太愚蠢了吧？确实如此。在第四部分，我们会对一些有利于扩大民主生存的条件进行细致的考察，这些条件中，有一个条件就是公民和领导人对民主普遍的信仰，包括对民主所必须的权利和机会的信仰。

幸好，这些权利和机会的必要，尚不至于模糊到普通公民和政治领袖都不能理解的程度。比如，早在18世纪后期，一般美国人就很清楚地意识到，他们的共和国不能没有表达意见的自由。1800年托马斯·杰斐逊当选为总统后，所做的第一件事情就是终止他的前任约翰·亚当斯制定的臭名昭著的《客籍法》和《惩治叛乱法》，因为这些法案窒息了政治意见的表达。杰斐逊这么做的理由，看来不仅仅是出于他的信念，也是对那个时代普通美国公民的普遍观念作出的反应。如果公民不理解民主需要某些基本权利，不支持保护这些权利的政治、行政和司法制度，而这

样的公民又很多，这时，他们的民主就岌岌可危了。

幸好，民主制度还有一个长处可以减缓这种危险。

3. 民主较之其他可行的选择，可以保证公民拥有更为广泛的个人自由。

上述这些权利、自由和机会，都是一个政府要成为民主政府所不可缺少的内容，但除此以外，在民主制度中，公民必定还能享受到甚至更为广泛的自由。我们相信民主符合我们的愿望，但这种信念并不是孤立存在的，而和其他的信念联系在一起，多数人都会把它仅仅看做众多信念中的一个。例如，对表达自由的信念就是这样的一个信念，它仅仅就其自身来说就是可取的。民主在价值或善的世界中，位置举足轻重，但它并不是惟一的善。意见的自由表达有其自身的价值，这是因为，它有助于实现道德自主、道德判断和良好的生活，就此而言，它类似于民主过程中其他一些极为重要的权利。

此外，如果公民不能创造、维持一种有利的政治文化，更准确地说，创造一种普遍支持这些理想和实践的文化，民主就不可能维持。民主统治体制和支持这种体制的文化之间，关系非常复杂，我们留到第 12 章再讨论。这里只需指出，一种民主的文化几乎必定要强调个人自由的价值，从而，也必定会承认更多的权利和自由。希腊政治家伯利克里在公元前 431 年对雅典民主的评价也同样适用于现代民主："我们在我们的统治中所享受到的自由，也延伸到了我们的日常生活中。"④

一个相信国家一旦完全废除，我们就会享受到更多自由的无政府主义者，对于我们认为民主国家比其他可行的方案提供了更

为广泛的自由的观点，一定会提出挑战。[5]那么，就让我们设想一个不存在政府的世界，这里，每个人都尊重其他人的基本权利，所有需要集体决策的事务都是以和平的方式全体一致通过，你一定会说，这样的世界不可能存在，而多数人也都会同意你的看法。这样的世界里，极可能出现一些人、团体或组织对另一些人的强制，例如，某些个人、团体或组织会意图掠夺别人的劳动果实，奴役或者支配力量比他们弱小的人，把自己的统治强加到别人头上，或者，干脆就是要重新创建一个作为强制手段的国家来捍卫他们的支配地位。既然废除国家给我们带来的只是无法忍受的暴力和混乱——“无政府”一词通常就让人们想到这些——那么，一个良好的国家比起那个可能紧跟着无政府出现的坏国家来说，自然更为优越。

如果我们放弃无政府主义，承认国家的必要，那么一个具有民主政府的国家，较之其他国家，会提供远为广泛的自由。

4．民主有助于人们维护自身的根本利益。

生存、食宿、健康、爱情、尊重、安全、家庭、朋友、满意的工作、闲暇，等等，几乎人人都需要。但每个人都有自己的需求模式，彼此不太可能相同。我们的需求能不能满足，满足到什么程度，取决于选择的自由，取决于我们按照自己的目标、偏好、口味、价值、义务和信念塑造自己生活的机会，对于满足这些需求的因素，我们和多数人一样，肯定希望能够由自己把握。

民主，与人类曾经设计的其他任何政治体制相比，为这种自由和机会提供了最好的保护。在这一点上，约翰·斯图尔特·密尔的论述最有说服力。

有一个原则，它“与所有关于人类事务的普遍命题一样，具有普遍的真理性和适用性，”密尔写到，“这就是，每一个人，或者说任一个人，当他有能力并且习惯于维护自己的权利和利益时，他的这些权利和利益才不会被人忽视。……人们愈具有自保的力量并进行自保，他们就愈能免遭他人的祸害。”他又说，我们要防止我们的权利和利益不受政府的侵害，不受那些影响和操纵政府的人的侵害，就只有充分地参与到政府行为的决定中。因此，他得出结论说，“只有容许所有的人在国家主权中都有一份才是终究可以想望的”，而这就是民主政府。[6]

这千真万确。当然，即使我们是民主国家选民中的一员，我们也无法确定自己的全部利益都会得到充分的保护；但是，如果我们被排除在公民的范围以外，我们几乎可以断言，我们的利益会被忽视，或者直接受到损害，从而严重地危害了我们的利益。身在其中总比被隔绝在外要好。

民主还以另一种方式和自由有着独特的关系。

5．只有民主政府才能够为个人提供最大的机会，使他们能够运用自我决定的自由，也就是在自己选定的规则下生活。

正常人如果没有与他人的交往，不可能过上满意的生活。但是，与他人的交往也有它的代价：我们不能处处随心所欲。长大成人之后，我们知道，生活中存在一个基本的事实：我们的愿望有时会与别人的愿望发生冲突；我们还知道，在我们愿意加入的团体中，会存在某些规则或惯例，如果我们作了它的成员，就必须加以遵守。因而，我们如果不能简单地用武力把愿望强加于人，那么，我们就必须想方设法，用和平的方式（或许是通过协

议）解决与他人的分歧。

这里又出现了无论在理论层面还是现实层面都非常棘手的问题：对于团体要求我们服从的规则，我们有什么方法可以加以选择吗？鉴于国家在强制实施法律方面的特殊职能，这尤其关系到我们作为公民（或臣民）的地位。我们怎样才可以既有选择国家所施行的法律的自由，又能够履行在选择之后服从法律的义务？

如果我们所有的人看法始终一致，问题倒很简单，只需要我们全体对法律都持一致的同意态度。其实，在这种情形下，法律除了提醒人们以外并无其他的用途，我们可以不需要它；我们服从规则的时候也就是在服从自己。这样，从实际的效果看，前述问题就不存在了，而且，由于我们所有的人始终保持完全的一致，这倒使无政府主义的梦境变成了现实。但经验告诉我们，真正的、非强制性的、长期的一致在人类事务中是罕见的；始终如一的共识只是可望不可及的目标。因此，我们的难题依然没有解决。

假使我们期望的所有同胞都生活在一种完美和谐的状态是不合常理的期望，我们就应当设法建立一套满足某些合理标准的制定规则和法律的程序。

* 这个程序必须保证，在一项法律生效以前，所有的公民都有机会表达自己的观点。

* 必须保证人们有讨论、协商、谈判、妥协的机会，这么做，在最好的情形下，就可能产生一部人人满意的法律。

* 但全体缺乏一致是更常见的情形，这时，在提议

的各种法律中，拥有最大多数支持者的法律将获得通过。

我们发现，这些标准就是前一章里描述的理想民主过程的一部分。尽管这个过程还不能保证所有成员都确实生活在他们自己选择的法律之下，但它在可能的范围内已经把自主这一原则扩展到了极致。即使有人在投票中居于少数，从而他偏向的选择未被多数公民采纳，但他依然会觉得，在他可以设想的全部程序中，这是最公平的一种。就此来说，他已经按照自己的意愿选择了在民主的宪法，而不是非民主的宪法中生活，他已经是在运用自我决定的自由。

6．只有民主的政府才为履行道德责任提供了最大的机会。

履行道德责任，这意味着什么？我以为，它意味着我们只是在对各种方案及其后果作了周密的考虑、仔细的检查，然后才选择自己的道德原则，并且依据我们的道德原则作出决定。对我们来说，承担道德的责任就意味着我们在与道德相关的选择上是自主的。

这项标准要求很高，我们大多数人在大多数时间都不太可能做到。不过，我们选择支配自己生活的法律的机会是有限的，因而我们的道德责任的范围也同样是有限的。对于我们无法控制的决定，我们不可能去承担责任：如果我们不能影响政府官员的行为，我们不可能为他们的行为负责；但如果我们服从集体所作的决定（必然如此），如果民主程序使我们最有可能生活在自己选择的法律之中——这种可能性在非民主政权控制下永远都不会有——那么，民主也能够使我们成为承担道德责任的人。

7. 民主较之其他可能的选择，能够使人性获得更充分的发展。

这样的论断不免有些大胆，比之其他几点不免要引起更大的争议。我们会发现，这是一个经验的论断，是关乎事实的判断。单单从原则来说，我们可以设计一套适宜的方法来测量“人性的发展”，把民主政权和非民主政权中人们在这方面的发展状况作一比较，从而对这一论断进行验证。但这项工作困难之大，无以复加。因此，尽管我们有种种实际的证据支持这个命题，但把它看做一个虽然合乎常理，但却无法证明的论断，也许更为适宜。

每个人对于人性中好与不好的品质，哪些好的应当发扬、坏的应当克服，几乎都有自己的判断。多数人都会把诚实、正直、勇敢和爱心等等，列为好的品质，要予以培养。多数人会认为，一个健康发展的成年人，他还应当具备照看自己、实现自己利益的能力，不能仅仅指望别人；他应当做事负责，能够尽自己的能力对不同的行为进行权衡；他会考虑后果，会在考虑自己的权利和义务的同时也考虑别人的权利和义务；对于共同面对的问题，他能够和别人一起进行自由、公开的讨论。

多数人，出生的时候都拥有发展这些品质的潜在可能，但实际能否获得发展，发展了多少，这取决于许多环境条件，其中就包括他所处的政治体制的性质。只有民主体制，才具备充分发展上述品质的条件；其他类型的政权，往往是严重减少了公民的活动范围，使他们不能保护自己的利益，不能考虑他人的利益，不能为重要的决定承担责任，不能与他人进行自由的讨论从而找到最佳途径。要保证人们发展这些品质，仅仅有民主政府并不够，

但少了它绝对不可能做到。

8．只有民主政府才能造就相对较高的政治平等。

民主政府的一个重要辩护理由是，较之其他政府，在民主政府中，公民的政治平等程度要高得多。但是，为什么政治平等可以被列为一项价值，答案并不显明，以下两章我会解释，为什么政治平等是可取的，为什么一旦我们接受了可能大部分人都深信不疑的某些合理假设之后，事实上这项原则就会接踵而至。我还将证明，如果我们接受政治平等原则，就必须再加上图3中第五项民主标准。

上述的民主制的各种优点不仅适用过去的民主制，也适用于今天的民主制。但第2章的内容告诉我们，今天我们已经习以为常的民主体制，它的一些政治制度仅仅是最近几个世纪的产物；就以成年人的普选权来说，事实上主要是20世纪的产物。这些现代代议制度，除了实现了普选权之外，还有两个优点，而这两个优点，未必能够从早期所有的民主国家或共和国那儿找到。

9．现代代议制民主国家彼此没有战争。

民主政府居然有这样的长处，这大大出乎人们的预料和期望。但到了20世纪的最后十年，事实已无可辩驳。在1945年到1989年间总共发生的34场战争中，没有一起发生在民主国家中间。而且，“民主国家之间，几乎不会想到要打仗，也不会进行备战。”[7]往前推到1945年以前，这甚至同样成立。在19世纪，拥有代议制政府和其他民主制度，并且在男性人口当中大体上实现了公民权的国家，彼此就没有发生过战事。

现代民主政府与非民主国家之间当然发生过战争，两次世界

大战就是例子。它们也曾经用军事手段把殖民统治强加到被征服者身上；有时，它们还干预其他国家的政治生活，削弱或者帮助推翻一个弱小的政府。例如，直到80年代，美国在支持拉美军人独裁方面劣迹累累，1954年，它帮助发动军事政变，推翻了新选举产生的危地马拉政府。

但是，现代代议制民主国家彼此之间并没有发生战事，这是引人注目的。原因我们还没有完全弄清楚，很可能的是，现代民主国家之间高度的国际贸易使它们倾向友好相处而不是兵戎相见。[8]但民主国家的公民和领袖们都掌握了妥协的艺术，也是个事实。还有，这些国家多会认为，其他民主国家的公民更少威胁性，和他们自己一样值得信赖。最后，民主国家之间在过去和今天一直是用和平的方式谈判、签约、结盟、御敌，这使它们渴求和平、避免战争的倾向进一步加强。

所以，一个更加民主的世界会有望成为一个更加和平的世界。

10．拥有民主政府的国家，一般会比非民主政府的国家更为繁荣。

约在两个世纪以前，政治哲学家有一个共同的假设：民主最适合一个节俭的民族，富裕是贵族制、寡头制和君主制而不是民主制的标志。但19和20世纪的经验证明恰恰相反：民主国家生活富裕，相反，非民主国家总体上都十分贫穷。

在20世纪下半叶，富裕和民主之间的关系特别引起人们的关注。人们部分地从代议制民主和市场经济之间的亲合性加以解释，在这种市场经济中，市场大部分不受严格的管制，工人们可

以自由地迁居、换工作，私有公司在销售和资源上竞争，而消费者则在相互竞争的供应商提供的各种物品和服务之间作出选择。到20世纪末，尽管实行市场经济的国家还不完全是民主国家，但所有实行民主政治体制的国家都拥有市场经济。

在最近两个世纪，市场经济通常都比其他选择造成更多的财富，这就把古人的论断颠倒过来了：由于所有的现代民主国家都实行市场经济，而实行市场经济的国家更可能走向繁荣，因此，一个现代民主国家就可能同时成为一个富裕的国家。

和多数非民主体制比起来，民主国家往往还有其他一些经济优势。首先，民主国家提高了人民的教育水平，而劳动力教育水平的提高有助于革新和经济增长；还有，通常在民主国家对法制的支持更加强大，法院更加独立，财产权利更有保证，契约能够得到更有效的实行，而政府和政治家任意干预经济生活的事情更少发生。最后，现代经济依赖交流，而民主国家交流受到的阻碍要少很多，它们更容易进行信息的搜集、交换，而且不像在非民主政权下那样危险。

尽管双方都存在一些显著的例外，但一般地说，现代民主国家和非民主政权的政府相比，能够为发挥市场经济优势、实现经济增长提供更为友善的环境。

但问题是，虽然现代民主和市场经济的结合为双方都带来了好处，但我们也不能忽视市场经济让民主付出的一个重要代价：市场经济导致了经济上的不平等，因此，它可能会阻碍在民主国家的公民之间实现充分的政治平等。第十四章我们再讨论这个问题。

民主的长处：总结

无论哪种政府，包括民主政府，向它索求得太多，都是严重的错误。民主不能保证它的公民生活幸福、事业兴旺、身体健康，不能保证他们的聪明、和平和公正，实现这些目标，超出了一切政府的能力，民主政府也不例外。还有，民主在实践中也总是远远达不到它的理想。在此以前，人们曾作过种种努力，试图使政府变得更加民主，而今天，现代民主制度仍然还存在许多不足。

不过，民主尽管有这种种的缺点，但不应该妨碍我们去看到它的各种长处，正是有了这些长处，才使得民主比其他任何一种可行的方案都更加可取：

1. 民主有助于避免独裁者暴虐、邪恶的统治。

2. 民主保证它的公民享有许多的基本权利，这是非民主制度不会去做、也不能做到的。

3. 民主较之其他可行的选择，可以保证公民拥有更为广泛的个人自由。

4. 民主有助于人们维护自身的根本利益。

5. 只有民主政府才能够为个人提供最大的机会，使他们能够运用自我决定的自由，也就是在自己选定的规则下生活的自由。

6. 只有民主的政府才为履行道德责任提供了最大的机会。

7. 民主较之其他可能的选择，能够使人性获得更充分的发展。

8. 只有民主政府才能造就相对较高的政治平等。

9. 现代代议制民主国家彼此没有战事。

10. 拥有民主政府的国家，总是比非民主政府的国家更为繁荣。

既然民主有这么多好处，那么，它和我们能够达到的其他制度相比，多数人都会感到这样的赌博更加划算。

6

为什么需要政治平等?

(一) 内在的平等

许多人会认为，要证明他们的信念，证明民主的统治在我们实际可以得到的各种统治中是最好的，上一章讨论的那些民主的长处已经足够了——甚至已经太多了。但是，有一个假定，它似乎已经成了信仰民主的人必须预先设定的条件，那就是认为公民在参与统治的时候应当被当做政治上平等的个体，这是否合理?对此，你还想弄个明白。民主的统治过程需要的那些权利，为什么就要平等地扩展到每个公民?

答案对于民主的信仰有着举足轻重的意义，但却不是显而易见的。

平等是不证自明的吗?

1776年美国《独立宣言》的起草者们宣布，“我们认为这些

真理是不证自明的：人人生而平等，他们的造物主赋予了他们某些不可转让的权利，其中包括生命、自由和追求幸福的权利。”这些话后来传遍了世界。如果平等是不证自明的，当然就不需要进一步证明，而《宣言》也没有向我们提供这样的证明。可是，对于大部分人，人人——包括女人——生而平等远远说不上是不证自明的。如果它不是不证自明的，那么能不能合理地证明它的正当？如果不能，那么，我们怎么去为一个假定它为正当的统治过程辩护？

像《独立宣言》这样的对平等做的断语，批评家常常不屑一顾，以为不过是空洞的辞藻罢了。如果它是在陈述与人类相关的一个事实，他们认为，它的错误倒是不证自明的。

批评家除了指责它错误之外，还加上了伪善的罪名。他们举出的例子是，《宣言》的作者们忽视了一个让他们难堪的事实，这就是，在他们宣布独立的各州，绝大多数的人无法享受到他们假定是由造物主赋予的不可剥夺的权利：在当时，还有以后很长的一段时期内，妇女、奴隶、获得自由的黑人，以及土著居民，不仅没有政治权利，而且也丧失了其他许多“不可剥夺的权利”，这些权利，对于生命、自由和追求幸福是至关重要的。其实，财产权也是一项不可剥夺的权利，而奴隶则是他的主人的财产。托马斯·杰斐逊，《宣言》的主要作者，自己就拥有奴隶；从一些重要的方面来看，妇女，也是她丈夫的财产；自由人中，也有相当的部分——有人估计占40%——没有选举权；一直到19世纪，在美国全国各州，只有有产者才享有选举权。

无论当时或者以后，不平等都不是美国所独有的现象。相

反，在19世纪30年代，法国作家托克维尔的结论是，与欧洲相比，美国一个显著的特征是这个国家的公民的社会平等达到了一种异乎寻常的程度。

1776年以后，有许多不平等消失了，但也有许多依然存在。我们只需要看一看我们的周围，就可以发现不平等随处可见。人类的自然状况看来是不平等，而不是平等。

人类各种能力、特长和机遇的分配，从出生开始，在许多重要的方面就是不平等的；而由于抚养、环境，还有运气，又把早先的差异继续扩大，这种不平等就更严重了。像托马斯·杰斐逊那样饱经世故的人，不可能看不到这个显而易见的事实。而签署《独立宣言》的55个人，他们都是有实际经验的人，是律师、商人或者种植园主，他们在理解人类方面不太可能那样天真。如果我们同意，他们既不是对现实无知，也不是简单的作伪，那么，他们大胆地断言“人人生而平等”，又会是什么含义？

虽然，有许多相反的证据可以否定人类本质是平等的这个观念，但它对于杰斐逊，就像对于他的前人英国哲学家托马斯·霍布斯和约翰·洛克一样，充满了意义。[①]自杰斐逊时代以来，世界上又有许多的人逐渐接受了某种形式的人类平等思想。在许多人看来，平等是一个简单的事实。于是才有了托克维尔在1835年观察到的、在欧洲和美国日渐扩大的“地位平等”，这种平等的趋势异常引人注目，以至成为“事所必至，天意使然”。这种发展具有的主要特征是：它是普遍的和持久的，它每时每刻都能摆脱人为的阻挠，所有的事和所有的人都在帮助它前进。”[②]

内在的平等：一个道德判断

平等和不平等几乎有数不清的表现形式，在马拉松和拼写比赛上表现出的能力不平等是一种，在选举、发言和参与其他事务的管理上机会的不平等，那又是一种。

承诺民主国家公民的政治平等，这为什么合理？要理解其中的原因，我们必须意识到，有时我们谈论的平等用来表达的并不是事实判断，我们不是像在对马拉松比赛或听写比赛的获胜者发表评论那样，要描述我们以为是真的，或者将会成真的事情，而是要表达有关人类的一种道德判断，表达我们以为"应该"的事情。比如说："我们应该承认，每个人的价值内在地与别人是平等的"，这就是一个道德判断的例子。借用《宣言》上的话，我们主张——作为道德判断——一个人的生命、自由和幸福，比别人的生命、自由和幸福，内在地既不优越，也不低劣，因而，我们认为，我们对待每个人，应该把他们当做在生命、自由、幸福和其他一些基本的物品和利益方面拥有同等的要求的人来看待。我把这个道德判断称为"内在平等"原则。

单单这个原则并没有太多的意义，要把它应用到国家的统治上，还需要把它隐含的一个辅助原则附加上去才会对我们有帮助："政府在决策的时候，对于受到决策约束的人，应当平等地考虑他们的幸福和利益。"可是，为什么我们要把内在平等的原则应用到国家的统治，迫使它平等地考虑每个人的利益？与《宣言》作者不同的是，所谓内在平等是不证自明的真理这么一种主张，对于我（肯定还有其他许多人），是非常站不住脚的；虽然

这样，它却体现了对于人的价值的一种最为根本的观点，对于这种观点是几乎不能再用进一步的理性推导加以证明的。在事实判断中，如果你沿着一个论断一直往下推，推到它的根基，最后你就会来到理性论述必须止步的边界上。事实判断如此，道德判断也是如此。马丁·路德 1521 年的话让人难忘："做有违于良心的事，这既不安全，亦不明智。我就站在这里——我没有别的选择。上帝帮助我。阿门。"

尽管内在平等的原则已经接近这最终的边界了，但相隔还有一段距离。我以为，可以有几个理由证明，内在平等是一个可以成为国家统治基石的合理的原则。

为什么我们要采用这项原则？

伦理与宗教的理由：首先，这符合世界上大多数人最基本的伦理信念和原则。我们是上帝平等的子女，这同是犹太教、基督教和伊斯兰教的教义，佛教中也有多少近似的观点（在世界的主要宗教中，印度教可能是个例外）。大部分的道德推理，大部分的伦理体系，都明确或未明确地假定了这一原则的正确。

其他替代原则的弱点：无论其他社团情形如何，就国家的统治而言，任一种替代内在平等原则的一般选择，在多数的人看来会是有悖情理、不能信服的。设想有某位公民提出一个统治国家的替代原则："政府在决策的时候，必须时时把我的幸福和利益看得高于别人。"他暗地已经抛开了内在平等的原则，而主张一种可称之为"内在优越"的原则，或者至少可以称为是他个人的内在优越的原则。这种内在优越的要求，范围自然还可以扩大，

通常它的形式是："我所在的团体（家庭、阶级、等级、种族，等等），它的幸福价值和利益要优越于他人。"

我们人类有相当的利己倾向，我们不同程度地总是更关注自己的利益，而不是别人的利益，坦白地承认这一点并不会让人惊诧。由此，许多人都会受到强烈的诱惑，为自己、为与自己关系最密切的人提出上述那种要求。可是，除非我们充满信心，相信自己能够实现对政府的控制，否则，我们为什么要接受某些个人的内在优越原则，把它作为基本的政治原则？

一个人，或者一个团体，如果拥有了足够的权力，确实能够把他们内在优越的要求强行压住你的反对意见——更准确地说，是压在你的尸体上。人类历史上有许多这样的例子，个人和团体正是以这种方式使用——或者说滥用——权力。但是，赤裸裸的武力有它的限度，自诩为内在优越原则化身的那些人，总是用各种神话、奇迹、宗教、传统、意识形态、排场和仪式，来掩盖自己戳穿了其实非常脆弱的要求。

如果你不是特权团体的成员，如果你能够拒绝他们内在优越的要求而不受到伤害，那么，在一种自由、有意识的状态下，对于这一种荒谬的原则，你会表示同意吗？对此，我表示强烈的怀疑。

审慎：前面举出了两个理由，证明应当采用内在平等原则作为统治国家的基石，由此又引申出第三个理由：审慎。政府不但会给人们带来巨大的利益，也会造成无边的苦难，所以，它运用这非同寻常的能力的方式，审慎要求我们要格外警惕它运用这非同寻常的能力的方式。如果你能肯定你或你的团体会时时占据上

风，那么，一套明确而持久的优先照顾你的幸福和利益的程序可能确实会让人心动。不过，多数人都知道这样的结果太不可能发生，至少不能肯定会发生。因此，坚持自己的利益应当和别人的利益受到同等的考虑，是一种更保险的做法。

可接受性：你觉得审慎、可以采用的原则，别人也会这么想。因此，你可以合理地推论，一套保证对所有人的利益予以同等考虑的程序，最有可能获得其余人——这些人的合作是你实现自己的目的时所需要的——的同意。从这个角度看，内在平等原则充满了意义。

为什么我们要信守内在平等的原则？为什么我们在治理国家中应当对人们的利益予以同等的考虑？这其实远不是那么显而易见的，虽然这与《独立宣言》的看法相左。

但如果我们把内在平等解释为一种统治的原则，它的合理性表现在它的道德、审慎、可接受性，它对于我，包含的意义就比任何一种可能的选择都多。

7

为什么需要政治平等?

(二) 公民能力

假使我们现在被告知，即使我们接受内在平等，接受对各利益方的同等考虑，承认它是合理的道德判断，民主仍然未必会被看做统治国家的最佳途径，吃惊之中我们不免会感到不快。

与监护统治相反的主张

要明白其中的原委，不妨假想有一个人数不多的公民团体，它的一个成员对你、对众人说:“我们与你们一样，对内在平等怀着强烈的信念。不过，我们不只是全心全意地致力于公共利益，而且我们比多数人更清楚如何实现这种共同利益。因此，我们是比大多数人更适合于做统治者的。如果你们把政府的权力仅仅授予我们，不让别人染指，我们就会把我们的智慧、我们的精

力奉献给普遍的利益；而我们这么做，也会给每个人的价值和利益以同等的考虑。”

这种主张一直是民主理念最主要的敌人，它认为，政府应当完全移交给那些能够为了普遍的利益进行统治，而且比别人更有知识、更知道如何实现这种利益的专家们，他们就是柏拉图所说的“监护者”。拥护监护统治的人们，他们对民主的攻击，表面看来似乎是抓住民主的一个弱点：他们仅仅是否认普通人能够胜任统治自己的工作，但并不一定否认我们前一章那种意义上的内在平等。在柏拉图的理想国里，监护者也会承诺服务于全体的利益，也会主张（至少是暗示）在他们监护统治之下的所有人的价值和利益内在地平等。就柏拉图这一类监护统治的支持者而言，他们并不认为被选为监护者的人，他的利益就内在地高于其他人的利益；他们所主张的是，监护者作为统治的专家，他们在知识上高人一等，对什么是普遍利益，如何利用最好的手段实现这种利益，他们知道的较常人为多。

拥护政治上的监护统治的人们，常常用类比说明问题，尤其是那类与专家的知识和能力相关的类比，比如，医生在疾病与健康方面知识超过了常人，领航员可以引领我们平安地到达目的地，这方面他们的能力也较我们更高一筹，等等。那么，那些在统治方面能力出众的人，为什么不能把涉及到国家健康的重大决策权力交给他们，让他们引领着政府驶向它正确的目的地，实现公共利益呢？我们当然不能作出这样的假定，认为所有的人总是他们自身利益的最好判断者：小孩显然就不是，必须有人（通常是父母）做他们的监护者，直到他们能够照顾自己；而日常经验

表明，多数人都有过为自己的某些决定感到后悔的经历，这告诉我们，成人对于自己利益的判断，对于如何最好地实现他们的目的，也会出现失误，我们自己也会承认这一点。而且，我们日常都有一些重要决定，它和我们的福利、幸福、健康、未来，甚至生存等等有密切而直接的关系，这时，我们多数都会依赖专家，在我们日趋复杂的社会里，这样的人已经不限于内外科医生、领航员，而变得越来越多。既然这些事务我们都让专家替我们决定，统治的事情为什么就不能交给他们?

这种主张监护论而不是民主的观点有时似乎很有吸引力，但它的类比存在一些关键的、没有充分考虑的缺陷。

把某些次要的决定权力交给专家，与把重大决定的最终控制权交给专家，不可同日而语。古人说得好，让行家呆在身边，不要让他骑在头上。有些重要的事情，专家的知识确实超过了我们：名医对于疾病的诊断，病情的轻重、发展，最好的治疗手段，以及实际能否治好，当然比我们更清楚；这时，合理的选择当然是听从医生的建议。但这不意味着我们要把决定权也交给他们，让他们决定是否接受他们提议的治疗。同样地，政府官员去向专家求教是一回事，让政治领袖有权决定你所必须遵守的法律和政策，那又是另一回事了。

个人事务上的决定，与政府通过并实施的决定，不是一回事。在这场监护统治与民主统治的争论中，关键的问题并不是作为个人我们是否应该在某些时候信任专家，问题是，谁，或者哪个团体，对于政府的决策拥有最终的发言权。在一些个人的事务上，你可能想求助于专家来作决定，比如说医生、会计、律师、

飞行员，等等，这合情合理；但这不等于说，让政治领袖来支配政府的重大决定，支配如果必要就要借助强制、囚禁甚至处决来予以实施的政策的决定，也是合情合理的。

国家的统治需要的不仅仅是严格意义上的科学知识。统治并不是物理学、化学甚至（就某些方面而言）医学意义上的科学，原因在于，首先，事实上一切重大的政策决定，无论涉及个人或政府，都需要道德判断。我们在对政府政策意图达到的目的（比如，正义、公平、公正、幸福、健康、生存、安全、福利、平等诸如此类的事情）进行决定的时候，是在作伦理的判断，而伦理判断并不是通常意义上的“科学”判断。[①]

其次，良好的目的彼此常常存在冲突，而资源又有限，因此，无论个人还是政府的政策决定，几乎总是需要权衡，需要对不同目的进行平衡。例如，实现经济平等可能会损害经济上的激励因素；可能要由年轻一代来支付成本；今天人们的花费可能是由未来的人们支付它的成本；保持野外地区的自然状态，又可能会减少矿工和伐木工人的就业机会，等等。不同目的之间的权衡并不是一种“科学”判断；经验证据虽然很重要，不可缺少，但仅有经验证据并不够。我们在决定牺牲某种结果、价值和目的，以图在其他方面有所收获的时候，这不可避免地超出了严格意义的科学知识的范围。

还有第三个原因可以说明，为什么政策决定需要的判断从严格的意义来说不是“科学”的判断。即使对决策目标，人们能够用通常的方式达成一致，但围绕政策手段总是会有许多的不确定性和争论：最好的手段是什么？其他方法是不是可欲、可行，能

够让人接受，或它可能的结果是什么？照看贫穷、失业和流浪的人，最好的办法是什么？怎样才能最好地保护和促进儿童的利益？国防开支应当多大，用于哪些方面？对于这些问题，我以为，不可能有哪个团体会拥有这方面的“科学”知识或者是“专家”知识，能够为我们提供确切的答案，我们也不可能创造出这样一个团体。我们修理汽车的时候，会把它交给理论物理学家，还是汽车修理工人？

统治国家需要的不仅是知识。它还需要抗腐蚀的能力，需要能够抵制权力带来的一切巨大诱惑，需要坚持不懈、不可动摇地献身于公共利益，而不是个人或者团体的利益。

专家有资格做你的代理人，并不意味着他们有资格作你的主人。监护统治的支持者们的主张不是一条而是两条：他们认为，能够创造出一个统治精英集团，它的成员不仅在知识上高人一等，知道一个好政府应当追求什么目的，知道什么是实现这些目的的最好手段，而且他们会完全地献身于公共目的，从而我们可以把统治国家的最高权力托付给他们。

前一个主张极其可疑，这我们已经领教过了。但即使它能够被证明，也不能由此就推导出第二个主张。权力并不就是知识。1887 年，一位英国男爵，阿克顿勋爵，说了一句著名的话，简明扼要地概括了权力对于使用它的人可能造成的影响：“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”再早一个世纪，一位有着丰富的政治生活经验的英国政治家，威廉·皮特，有类似的看法，“不受限制的权力，”他在议会发言中说，“容易腐蚀掌权者的心灵。”

1787年，参加美国制宪会议的人们也普遍地持这种观点，他们对这个问题不乏自己的体会。“先生们，有两种激情对人类事务存在强大的影响，”最年长的代表本杰明·富兰克林说，“这就是野心与贪婪，一个是对权力的爱，一个是对金钱的爱。”最年轻的代表之一，亚历山大·汉密尔顿也说，“人类酷爱权力。”最有经验、也最有影响的代表之一，乔治·梅森也说，“从人性来看，我们可以肯定，手中有权的人……一旦有可能，总是会……扩大权力。”[2]

如果我们把统治权力托付给统治精英，无论他们一开始多么睿智、值得信赖，过几年或者几十年之后，他们就会滥用权力。如果说人类历史确曾给我们什么教训的话，那就是，国家的监护者们必定会走向贪污腐化，任人惟亲，只顾个人或团体的利益，滥用他们所垄断的国家强制力以压制批评，掠夺人民财富，用高压手段迫使人民服从，国家的监护者很可能会变成暴君。

最后，设计一个乌托邦是一回事，把它付诸实施又是另一回事。主张监护统治的人会遇到一大堆难以克服的实际问题：监护统治怎么开始？谁制定宪法，实施的又是谁？怎么挑选第一批监护者？如果监护统治多少需要被统治者的同意，而不是依据赤裸裸的强制，那么，怎么获得这种同意？再者，先不论第一批监护者怎么挑选出来，他们是不是可以挑选他们的继任，就像为俱乐部挑选成员一样？如果可以，那么，这个体制是不是很有可能从精英贵族制退化成为世袭寡头制？如果现在的监护者不能挑选他们的继任，那么由谁来挑选？如何清除那些滥用权力、盘剥人民的监护者？等等，等等。

公民的统治能力

如果对这些问题，监护统治的拥护者们不能开出药方，给出让人信服的答案，那么，按照我个人的判断，审慎和理性要求我们拒绝他们的设计；而在拒绝的时候，我们实际就是在说：在成年人中，不存在这样的人，他确实无疑地比他人都更具统治的资格，因而在国家的统治上，可以把一种决定性的权力彻底地委托给他。

如果我们不是由监护者来统治，那么谁来统治？我们自己。

在多数事务上，我们总是相信，除非能够找到非常让人信服的反例，应当让每个成年人自己判断怎样实现自己的最大利益。这种假定支持个人的自主，然而，它只适用于成年人，而不适用于孩子。经验中我们恰恰假定父母必须担任监护人，保护孩子的利益，如果他们无法扮演这种角色，那么，可以由其他人（也许是政府）介入。

有些成年人，他们被认定缺乏照看自己的能力，这时，这个假定对他们也不适用，他们和孩子一样，也需要监护人。但和孩子不同的是，孩子是根据法律或习俗的规定而不适用这个假定，可是对于成年人则必须慎之又慎，因为太有可能发生滥用的情形了。因而，我们需要一个独立的裁决，需要某种形式的司法程序。

如果我们认定，除了少数的例外，成年人应当有权在个人事务上决定什么是自己的最大利益，那么，为什么在国家统治的事务上要放弃这种观点？这里，关键的问题不再是成年人通常是否

有能力对他们每天面临的个人问题作出决定,而是多数成年人是否有足够的能力参与国家的统治。那么,他们有吗?

要回答这个问题,我们首先回顾一下前几章得出的一些结论。

民主为它的公民提供了许多的好处。公民从中得到强大的保护,可以免于专制统治,他们拥有基本的政治权利。此外,他们还能够享受到广泛的自由;作为公民,人们获得了种种保护和促进自己最重要的个人利益的手段;他们能够参与自己将生活于其中的法律的制定;他们拥有广泛的道德自主;最后,他们拥有不同寻常的个人发展机会。

如果我们认定,民主为我们提供了一些非民主的统治制度所不具备的好处,那么,有一些基本性的问题立刻就会产生:为什么民主的这些好处只能某些人享有,而另一些人不能享有?为什么不是所有的成年人都能够享有?

如果政府应该对每个人的幸福给予同等的考虑,那么,为什么不能给予所有成年人以参与的权利,让他们自己决定何种法律和政策能够最有效地达到他们所希望的目的,而不论他们的目的关注的是非常狭隘的个人的幸福,还是全体人民的幸福?

如果不存在这样的人,他确实无疑地比他人都更具统治的资格,因而在国家的统治上,可以把一种决定性的权力彻底地委托给他,那么,除了全体服从法律的成年人,还有谁更有参与的资格?

答案已经隐含在问题中了,从这些答案中,还可以得出另一个结论,我表述如下:除非是在一些非常罕见的、法律规定的场

合下，有充分的相反的证据，否则，所有服从国家法律的成年人，都应当被看做有足够的能力，能够参与国家管理的民主过程。

第五项民主标准：包容性

本章至此可以得出的结论是，如果你在国家的统治中被剥夺了平等的发言机会，那么，与那些有发言机会的人相比，非常有可能你的利益无法受到同样的重视。如果你不能发言，谁来替你发言？如果你自己不能捍卫自己的利益，谁来捍卫你的利益？问题还不仅是你个人的利益，如果你所在的团体恰好全部都被排除了参与机会，那么，你们团体的基本利益怎么得到保护？

答案一目了然。被剥夺了参与治理机会的成年人，他们的利益不可能从统治者那里得到足够的保护和实现，有大量的历史事实可以证明这一点。我们在简述民主演进历程的时候已经看到，英国的贵族和中产阶级市民，对于国王不经他们同意就任意给他们增加负担感到不满，要求有参与统治的权利，并且如愿以偿。几个世纪以后，中产阶级认为自己的利益受到了忽视，反过来又提出了这项权利要求，也获得了满足。而对于妇女、奴隶、穷人和体力劳动者（还有其他），各地都一直存在着法律或事实上的权利剥夺，这使得即使像英国和美国这样统治已经相当民主的国家，这些团体的成员依然得不到有效的保护，以免于剥削和虐待。

1861年，约翰·斯图尔特·密尔争辩说，由于工人阶级没有选举权，所以政府中没有人代表他们的利益。他指出，尽管他不

认为政府中的那些人是有意为自己的利益而牺牲工人阶级的利益，但是，他问道，“议会，或者，几乎它的每一位成员，在任何问题上，是否曾经用一位工人的眼光去看这些问题？在涉及工人自身利益的话题时，难道不是只站在雇主的角度来讨论问题？”[3]对于古代和现代共和国里的奴隶，对于人类历史直到20世纪以前的妇女，对于许多名义上自由，但实际上被剥夺民主权利的人，比如19世纪60年代以前美国南部的黑人，一直到20世纪90年代的非洲以及其他地方的黑人，我们可以问同样的问题。

确实，个人和团体有时会对自己的幸福作错误的判断，有时会对自己的最大利益产生错觉。但人类经验以它巨大的分量告诉我们，没有哪个成人团体会放心地把统治自己的权力授予别人。这将为我们导出一个非常重要的结论。

读者也许还记得，我在第四章讨论民主标准的时候，暂缓了对第五项标准“成年人的公民资格”（图3）的讨论。我认为，前一章和本章已经给我们提供了充分的理由说明，政府要成为民主的政府，它就必须达到这项标准。我的表述如下：**完全的包容性。在民主统治的国家里，公民范围除了暂住居民和证明不能照顾他们自己的人们以外，应当包括一切服从法律的人们。**

剩余的问题

放弃监护统治的论调，改奉政治平等的理想之后，依然还留有一些难题。

公民和政府官员难道不需要专家的帮助吗？当然需要。为了

使民主政府正常运行，专家和专业知识的重要性是不容置疑的。

公共政策往往是那么复杂（而且可能会逐渐越变越复杂），以至政府如果没有知识渊博的专家的帮助，肯定不能作出满意的决定。我们每个人，在一些纯属私人性的决定上有时会依赖专家的指导意见，一些重要的事务会让专家代替我们作决定，而政府，包括民主政府在内，也是一样。怎样才能最好地满足民主的标准，把政治平等维持在一个令人满意的程度，而同时，制定决策的时候又借重专家以及他们的知识，这是一个非常重要的问题，一个民主政府的拥护者如果看不到这个问题是愚蠢的。但在这里我不得不略过不谈。

如果要让公民能够胜任，难道不需要一些政治和社会制度来帮助他们吗？答案毫无疑问。使公民有机会对政治事务获得充分的知情，这既是民主定义本身的一部分内容，又是民主的一个前提条件。

我所说的一切，毫无公民多数永远正确的意思。错误是可能的，现实中也会发生。而民主的拥护者所以会时时强调教育的重要，原因正在于此。公民教育，需要的不仅是正规的学校，还要有公共的讨论、协商、辩论、争鸣，需要能够方便地获得可靠的信息，以及一个自由社会拥有的其他制度。

但是，如果帮助公民发展这些能力的制度十分脆弱，许多公民对于怎么保护他们基本的价值和利益知道得又非常不够，那怎么办？如果回顾一下我们至此已经得出的结论，会有助于我们找到这个问题的答案。

我们采用了内在平等的原则：我们应该把每个人的内在幸福

看做是与他人平等的。

我们把这个原则应用到了国家的统治中：政府在做决定的时候，必须对受到这些决定约束的那些人的幸福和利益予以同等的考虑。

监护统治作为这一原则的一种应用，我们不认为它是让人满意的方式：在成年人中，不存在这样的人，他确实无疑地比其他人都更具统治的资格，因而在国家的统治上，可以把一种决定性的权力彻底地委托给他。

我们接受的是一种完全的包容性原则：在民主统治的国家中，所有服从国家法律的人们，除了暂住居民和被证明不能照看自己的人以外，都应当属于公民的范围。

因此，如果公民教育的制度不够发达，那么能够让人满意的解决办法只有一个，那就是予以加强。民主目标的信仰者们有义务寻找各种途径，以帮助公民能够获得他们所需要的能力。民主国家在 19 及 20 世纪创造的公民教育制度，今天也许已经不够了。果真如此，那么，民主国家需要创造新的制度以取代旧制度。

结语与前瞻

表 1 中，一半的地方现在我们已经作过探讨了，但对于另一半，推动民主的目标所需要的基本制度，以及有利于发展和维护这些民主政治制度的社会、经济和其他条件，我们还未能一窥究竟。

那么，就让我们从目标转向现实。

第三部分

现实的民主



大型民主国家需要的政治制度

一个以民主的方式治理的国家，意味着什么？

这一章，我们集中讨论大规模民主，或者说一个民主国家，所需要的政治制度。因此，一个小团体，比如说委员会，它的民主需要哪些东西，并不是我们这里关心的内容。同时，我们还需要在内心对我们的标准有所警觉，现实中，没有哪一种民主会完全符合我们在第二部分以及图3中描述的民主的标准。最后，我们还应当意识到，通常“民主”一词，既可以指一种目标或理想，也可以指部分达到了这一目标的现实，无论对于本章的讨论还是其他场合，都应如此。因此，此时此刻我指望读者对我所使用的“民主”（democracy）、“以民主的方式”（democratically）、“民主政府”（democratic government）、“民主国家”（democratic country）等等这些词，能够作出必要的区分。

一个以民主的方式治理的“国家”，需要哪些条件？它至少

必须具备某些政治的安排、惯例或制度，尽管这些东西也许还不足以使国家达到理想的民主标准，但会使它大大接近这一标准。

名词解释：安排　惯例　制度

(Arrangements, Practices, Institutions)

政治“安排”（arrangements），听起来像带有暂时的性质，它可以在那些刚从非民主的统治中转变过来的国家里找到。政治“惯例”（practices），我们认为它更多地是一种习惯，因而也更持久。通常所说的“制度”（institutions），它们都是经过长期的艰苦努力才生了根，一代一代地往下传承的。一个国家从非民主政府向民主政府转变的时候，一开始的政治“安排”渐渐成为“惯例”，到了适当的时候，它就变成了固定的“制度”。不过，虽然这些区分很有用处，但对于我们的目的来说，更方便的做法是把这些都搁在一边，接受“制度”这个词就可以了。

我们从何而知?

我们怎样才能合理地判断出，大规模民主需要哪些政治制度？首先，我们可以选一些国家研究它的历史。在这些国家的历史上，出现过扩大公民范围、有效参与统治和政治生活的要求，这些国家为了回应这些要求（至少部分如此），就变更了它们的政治制度。最早提出公民资格和参与要求的人，未必是受到民主思想的激励，但大约到了18世纪以后，人们都开始倾向于用民主和共和思想来证明这些要求的合理。那么，他们寻求的是什么

制度，这些国家实际采用了哪些制度？

其次，我们也可以研究另一些国家，这些国家的政府，不仅本国的人民认为它们是民主政府，其他国家也有很多人，还有学者、记者等等，都认为它是民主政府。换言之，这些国家在日常的语言里，在学术讨论中，都被认为是民主的国家。

第三，我们还可以选一个特定的国家或者一组国家，甚至一个假想的国家，作为思考的对象，以一种尽可能符合现实的方式想象一下，他们如果要在实质上实现民主目标，需要哪些政治制度？这可以说是一项智力测验，它需要我们对人类的各种经验、倾向，对它的可能性与局限性，进行仔细的反思，然后，设计一套大规模民主所必须的，同时又是人类力所能及的政治制度。

三条路径，最后交叉于一点，得出了同一套民主政治制度，这让我们松了一口气。以下就是对民主国家最起码的要求（图5）。

图 5　大规模的民主需要哪些政治制度？

大规模民主需要：

1. 选举产生的官员。
2. 自由、公正、定期的选举。
3. 表达意见的自由。
4. 多种信息来源。
5. 社团的自治。
6. 包容广泛的公民身份。

现代代议制民主的政治制度

简单地说，现代代议制民主政府的政治制度有：

1. 选举产生的官员。宪法规定，公民选举产生的官员，具有对政府政策制定的支配权。因而，现代的大规模民主政府都是代议制政府。

2. 自由、公正和定期的选举。上述的官员都是在定期的、公正的、强制极为罕见的选举中选拔出来的。

3. 表达意见的自由。对范围广泛的各种政治事务，无论是官员、政府、体制、社会经济秩序，还是主流意识形态，都享有自由表达意见的权利，而不必担心遭到任何严厉的惩罚。

4. 接触多种信息来源。公民有权利从其他公民、专家、报纸、杂志、书籍、电讯等等那里，寻找替代的、独立的信息来源。此外，必须存在不受政府控制、也不受其他某个试图影响公众的政治信仰和政治态度的政治团体控制的、替代的信息来源，并且，这些来源都得到法律的有效保护。

5. 社团的自治。公民有权利结成相对独立的社团和组织，包括独立的政治党派和利益团体，以便实现自己的各种权利，包括民主政治制度的有效运行所需要的那些权利。

6. 包容广泛的公民身份。每一个在这个国家永久居住、并遵守它的法律的成年人，都应该拥有与他人同等的权利，拥有上述五项政治制度所必需的权利。这包括，在自由公正的选举中投票选举官员的权利，竞选选举性职务的权利，自由表达的权利，组织、参与独立的政治组织的权利，接触独立的信息来源的权

利，以及大规模民主的政治制度有效运行所不可缺少的各种自由和机会方面的权利。

政治制度之透析

一般说来，这些制度在一个国家的实现不是一朝一夕能够做到的事情。看一看第2章的民主简史，我们会发现，最后两个制度的出现显然最晚。普选权一直到20世纪都还没有得到民主共和政府的承认，无论在理论或实践上都是如此。与其他特征相比，它最能体现现代代议制民主与早期民主形式的差别。

在不同国家，这些制度在引入时间和引入顺序上，有巨大的不同。那些引入这一整套民主制度最早、持续时间最长，一直延续到今天的国家，即“老牌”民主国家，表现出了相同的模式。最先是立法机关的选举：英国早在13世纪、美国是在17、18世纪的殖民地时期，实现了这种选举。在高级立法官员民选以后，公民在表达对于政治事务的意见方面，在信息的获得和交流上，权利也逐渐扩大。各种权利中，组织具有明确政治目的的社团的权利总是姗姗来迟：因为人们通常都认为，政治“派系”和帮派组织会危害、分裂甚至颠覆政治秩序，损害公共利益。可是，由于不使用暴力不可能把政治社团镇压下去，而被视为不可容忍的公民数量又越来越多，因而，多少带有秘密社团性质的政治社团常常得以生存下来，直到最后从黑暗中走出。在立法机构里，从前的“派系”现在成了政治党派。供职于政府的“圈里人”(ins)也有了“局外人”(outs)的反对，在英国，他们逐渐赢得了一个官方的称号，叫做“国王陛下（或，女王陛下）忠诚的反

对派”。英国到了18世纪，支持国王的一派逐渐演变成托利党，而受到许多乡绅支持的另一派演变成辉格党。瑞典在同一个世纪中，议会里对立的两派风趣地把自己称为“有边帽派”和“无边帽派”（the Hats and the Caps）。[①]

快要告别18世纪的时候，在新成立的美利坚合众国，副总统托马斯·杰斐逊和众议院领袖詹姆斯·麦迪逊不同意主张联邦主义的总统约翰·亚当斯和财政部长亚历山大·汉密尔顿的政策，他们把自己在议会里的支持者组织了起来。很快他们就意识到，要使自己的反对意见收到效果，仅仅对议会和内阁中的联邦主义者提出反对意见是不够的，还必须把他们赶下台。要做到这一点，就必须赢得全国性选举；而要赢得全国性选举，就必须把整个国家的支持者都组织起来。杰斐逊、麦迪逊和其他同情他们观点的人一道，用了不到十年的时间，就建立了一个政治党派，它的组织往下一直延伸到最小的选区、小区和市镇，它在选举的间隙和选举期间，能够加强支持者的忠诚，确保他们参加投票。这是世界上第一例群众性的选举政党，一开始称“共和党”，很快改名“民主共和党”，隔了一代人以后又叫“民主党”。于是，为了把公民组织起来，在全国性的选举中动员支持者，政治党派冲破了议会和立法机构的活动范围。今天，它已成为现代民主中最基本、最醒目的政治制度。

当19世纪30年代，年轻的法国贵族托克维尔访问美国的时候，上面提到的这五项政治制度在美国都已经落实。他看到这些制度这么根深蒂固，深入人心，毫不犹豫地就把美国称做民主国家。他说，在这个国家，人民就是主权者，“社会管理着它自

己"，多数的权力没有受到任何限制。[2]他看到，美国人似乎为了任何一种目的都会组织社团，社团数量之多，让他目瞪口呆。而两个主要的政治党派就坐落在这些社团的塔尖上。在托克维尔看来，一个人所能想象到的最彻底的民主也莫过于此。

托克维尔在对美国的访问中，观察到了所有这五项基本的民主制度。在这以后的一个世纪里，又有一打以上的国家确立了这些制度。欧洲和美国的许多观察家都认为，如果一个国家决心要让自己变得文明、进步，就必须采用一种民主的政府形式。

但是，第六项基本的制度，"包容广泛的公民身份"，这时依然无影无踪。托克维尔虽然断言，"由平民建立的马里兰州，最早宣布了普选权"，但是，他所说的"普选"，暗含的意思并没有把女性考虑在内，而这在当时几乎是所有男性，也包括许多女性的立场，[3]没有被列入的人中，事实上还包括男性，这就是多数非洲血统的美国人，他们也被排除在马里兰州的"普选权"之外。而美国以外的国家，无论民主程度高低，也都像美国一样，仅仅因为性别的原因就把半数的成年人完全排除在国家的政治生活之外。此外，还有许多成年男性，因为不能达到文化程度或财产方面的要求，也不能获得选举权。而对这种资格限制，即使那些自认为是民主或共和政府支持者的人们，多数都持赞成的态度。虽然新西兰在1893年、澳大利亚在1902年实现了妇女在全国性选举中的投票权，但另外一些民主国家，直到1920年前后才在全国性选举中给予妇女投票权。而像比利时、法国、瑞士这些多数人认为非常民主的国家，妇女到了二战以后才能够投票。

今天的人们，对于"民主"一词在我们先人那里的涵义，常

常感到难以理解，因此，我再强调一下其中的不同：过去 25 个世纪，在所有的民主国家和共和国，充分参与政治生活的权利，仅仅限于在少数成年人才享有。所谓“民主”的政府实际只是男性的统治，而且还不是所有的男性。只有到了 20 世纪，人们才在理论和实践上，要求一个民主国家必须把充分参与政治生活的权利给予它的全部成年常住人口，偶尔有例外，那也应该是极为罕见的。

把这六项政治制度放到一起来看，它们不仅构成了新的一类政治体制，而且也是一种新的民选政府，一种新的民主类型。从“民主”在雅典落脚、“共和国”在罗马建立开始，一直到今天，25 个世纪的民主历程里，还从来没有过这种民主，组成现代代议制民主政府的这六项制度总体上看是没有先例的。为了方便，我们应该给它取个名字：人们时常把这种现代大规模民主政府叫做“多元”民主。

名词解释：多元统治（Polyarchy）

“多元统治”一词来自希腊语的“许多”（many）和“统治”（rule），它意味着“许多人的统治”，以便和一人统治或者说君主统治、少数人统治或者说寡头（贵族）统治相区别。虽然这一术语人们用得不多，我和一个同事在 1953 年仍然把它引入，作为一种省事的办法，来指代现代那种实行了普选权的代议制民主。那以后，我一直在这种意义上使用这个词。更确切地说，多元民主就是具备了上述六项政治制度的政治体制。所以，首先，它和 19 世纪实行有限选举权的代议制民主不同；其次，它不同于历史更早

的民主国家和共和国，那些国家不仅选举权有限制，多元民主具有的其他一些关键特征，比如政治党派，为了影响或者反对现政府而建立政治组织的权利，有组织的利益团体，等等，它们也都不具备；最后，它也不同于在一些单位中实行的民主惯例，这些单位由于规模狭小，可以把成员都集合起来，制定（或者是建议）政策或法律（过一会儿我还会谈到这种区别）。

多元民主的这六项政治制度所以能够实现，固然常常有其他因素的作用，但至少部分也是对人们要求扩大政治生活范围、增加参与的一种回应。今天，得到人们普遍认可的民主国家都拥有这些制度。也许有人会问：这些制度中，会不会有一些仅仅是过去历史斗争的产物？它们会不会不再是民主政府的必要条件？如果现在它们仍然是必要条件，那又是为什么？

规模因素

在回答这些问题之前，我希望大家注意一个非常重要的限制条件。在本章的开头，我曾经提醒过，我们现在正在思考的是，一个民主国家的政府所需要的制度。为什么要强调“国家”？这是因为，一个民主国家所需要的全部制度，对于一个规模远比国家为小的单位，并不一定需要。

我们可以设想一个以民主的方式治理的委员会、俱乐部或者是小乡镇。小到这种程度的单位，它可能也会需要投票权的平等，但在管理上它可能不需要那么多的选举官员，也许，只要一

个主持会议的调解人，一个负责会议记录和财务账目的秘书兼出纳就足够了。在会议期间，参与者几乎自己就可以对一切事务直接作出决定，余下的细节可以留给那位秘书兼出纳来完成。因此，小型组织的管理机构，可以不需要像羽翼丰满的代议制政府那样，由公民选出代表来负责法律和政策的制定，但却依然不失为一个民主的、也许是高度民主的管理机构。同样地，它们即使没有政治党派和其他独立的政治社团，也可以非常民主。古典民主和共和派的观点认为，在小社团内部，不仅不需要什么有组织的“派别”，而且它们全然是有害的，其实我们也可以赞同这种看法。我们宁愿要建立在讨论和相互尊重基础上的团结、一致和赞同，也不希望由于派系斗争、秘密会议和政治党派等等而加剧冲突。

因此，民主的管理机构真正需要的政治制度，取决于单位的规模。而上述六项制度之所以能够获得发展，正是出于管理国家、而不是管理小型单位的需要，多元民主就是民族国家规模上实行的民主统治。

再回到我们的问题，这些多元民主的政治制度，确实是国家规模上的民主所需要的吗？果真如此，那又是什么原因？要回答这两个问题，我们需要先回想一下民主过程所需要的条件（图6)。

图6 为什么需要这些制度？

在一个规模有如国家的单位里，对于满足以下（右侧）的民主标准，多元民主的下列政治制度（左侧）是必不可少的：

1. 选举产生的代表……	有效的参与/
	对议程的控制
2. 自由、公正、定期的选举……	投票上的平等/
	对议程的控制
3. 表达的自由……	有效的参与/
	充分的知情/
	对议程的控制
4. 多种的信息……	有效的参与/
	充分的知情/
	对议程的控制
5. 社团的自治……	有效的参与/
	充分的知情/
	对议程的控制
6. 包容广泛的公民身份……	充分的包容性

为什么、在什么时候，民主需要选举的代表？

我们的关注已经转移到民族或国家一级的民主政府上，现在的问题是：公民人数那么多，地理上那么分散，尤其是，有的国家这两者兼而有之，从而，公民们要在一个地方集会，顺利地参与法律的制定，这简直不可能。这种时候，他们通过什么方式可以实现有效的参与？他们用什么方式才能保证，官员们对和他们有密切关联的事情，给予了充分的考虑？也就是说，公民怎样才能真正控制政府的决策议程？

在一个达到国家规模的政治单位里，要寻找实现这些民主要求的最优途径，难度很大，在某种意义上，甚至几乎没有可能。

不过，我们之所以把各项民主标准定得很高，目的是为了把它当做一个衡量的尺度，以便对各种替代的方案作出评价，而这项标准也不例外。如果政府的高层官员能够决定议程，实行的政策和公民的愿望毫无关系，那么，很明显，它不符合我们的要求。如果高层官员是由公民选举产生，而且，公民还可以在以后的选举中把他们撤换掉，这样，借助选举，官员不得不多多少少担负一些责任，这么一种办法，虽然远没有尽善尽美，但却是惟一可行的办法。

这种办法在我们看来显而易见，但是，我们看来是不证自明的事情，对我们的先人却大不一样。

在第二章里，我们看到，让公民通过选举来选择代表，授予他们立法权，同时又能罢免他们，这种做法无论在民主的理论上或者实践上，直到不久前人们都相当地陌生。我们还看到，代表的选举制度，主要是在中世纪发展起来的。当时，君主们意识到，要完成收税、征兵、立法这种种事务，他们必须得到贵族、高级教士和居住在大城市的一些并不普通的普通人的支持。

以后，到了 18 世纪，权威的观点依然认为，民主的或共和的政府就意味着人民的统治，而要实行这种统治，人民必须聚集在某个地方，就各项法令、法律或政策举行投票。民主只能是一种市镇会议式的民主，而代议制民主这一名词本身就自相矛盾。人们说起共和国或者民主政体的时候，无论是否明说，隐含的意思都是，它实际只能在一个乡镇或城市那样的小单位中存在。持有这种观点的作者们，比如孟德斯鸠和卢梭，也完全意识到了小国的弱点，尤其面对大国军事优势的时候，这种弱点更加明显。

所以，他们感到，要实行真正的民主，前途十分渺茫。

但这一种看法终究敌不过民族国家的来势凶猛，很快被它抛到一旁。而卢梭自己也清楚地意识到，像波兰这样大小的国家（他曾经为它设计了一部宪法），它的政府只能是代议制。不久以后，民主在美国实现了，从而把上述那种权威观点彻底逐出了历史舞台。

1787年，费城制宪会议召开，希望为这个人口日益增长的大国设计一部宪法。代表们清醒地意识到他们所面对的历史传统。他们还预见到国家的规模会继续增长。* 姑且抛开这一点不说，就以美国现有的巨大规模而论，这儿能够建立共和国吗？但他们谁也不怀疑如果美国要建立一个共和国，它只能是一种代议制形式的共和国。毕竟，在殖民地和州的立法机构里，在大陆会议期间，都有过一段漫长的代议制经历，再去讨论代议制政府是否可行，其实是多此一举。

到了19世纪中叶，传统观点已经不被注意，甚至已被遗忘，纵使有人还记得它，那也是把它当做不着边际的东西。“很明显”，1861年，约翰·斯图尔特·密尔写道：“惟一能完全应付社会的各种紧急情况的政府，是全体人民都参与的政府；任何的参与，即使它行使的公共职能微乎其微，也是有益的；只要不与通常意义上的共同体的改良相矛盾，应当尽可能扩大选举；只要有人被排除在国家主权之外，从最终来看总是不可取的。然而，一

* 少数代表大胆地预测，美国最终可能达到1000万居民。这一数字于1915年达到。

个规模超过了小乡镇的共同体，在这里，人们自己能够参与的公共事务，只是其中微不足道的一部分，这时，好政府的理想类型应当是代议制政府。”[4]

为什么民主需要自由、公正、经常的选举?

我们已经看到，如果我们承认政治平等符合我们的愿望，那么，每一个公民都应当享有平等的、有效的投票机会，每一张选票都应当具有同等的分量。要想实现投票的平等，那么很显然，就一定得实行自由、公正的选举。自由，意味着公民参加投票不必担心遭到报复；公正，意味着每一张选票应该有同等的分量。但是，仅仅有自由公正的选举还不够。设想一下，如果我们选举的代表任期是，比方说，20 年，那会是什么情形！如果要实现公民对议程的最终控制，选举就必须是经常性的。

实现自由公正选举的最佳方式是哪一种，这并不容易发现。19 世纪末，秘密投票开始流行，取代了公开投票。虽然公开投票现在仍然还有一些支持者，但秘密投票已经得到认可，成为通行的标准。如果哪个国家严重地违反这一标准，那么，人们就会认为它的选举缺乏自由公正。至于哪种投票制度最符合公正的标准，迄今仍无定论。多数民主国家采用的比例代表制，是否会比英美两国实行的“最高票当选制”（First-Past-the-Post system）更加公正？两方面都能言之有据，第十章我们还会回到这个问题，那时我们再作讨论。不过，我们讨论不同选举制度的前提是，我们都希望一种公正的制度；至于怎么实现公正，实现其他一些合理的目标，那仅仅是个技术问题。

选举应该多长时间举行一次？从20世纪各个民主国家的习惯做法来看，大致可以说，立法代表选举如果每年一次，显得过于频繁；如果超过五年，那又太长了。当然，一段特定的选举间隔期是否适合，针对不同的官职、以往的不同做法，间隔期又应该有怎样的变化，民主派仍然会有不同的意见，这在情理之中。问题的关键是，如果没有经常性的选举，公民就无法对他们所选出来的官员进行实质的控制。

为什么民主需要自由的表达？

首先，公民对政治生活的有效参与，需要这种表达自由。如果公民不能在涉及政府行为的一切事务上自由表达自己的意见，那么，他怎么可能让人们知道他的观点？他又怎么可能劝说他的同胞和代表接受他的观点？而如果他们希望考虑别人的观点，那么他们首先应当能够听到别人说了些什么。自由的表达不仅意味着我们有权利说出我们的观点，它还意味着我们有权利听到别人的观点。

要对政府各种可能的行为和政策有充分的知情，也必须有表达的自由；要培养基本的公民能力，公民需要有机会表达他们自己的观点，相互学习，参加讨论和协商，通过语言文字向各位专家、政治候选人和他们认为会作出准确判断的人请教、质询，以及借助其他各种方式进行学习，而这些方式都离不开表达的自由。

最后，公民一旦丧失了表达自由，很快就会对政府的决策议程无能为力。沉默的公民或许会成为独裁者的理想臣民，但对于

民主制度来说，却是一场灾难。

为什么民主需要具备多种的、独立的信息来源？

一些基本的民主标准都要求有多种的、相对独立的信息来源，这一点类似于表达自由。就拿充分的知情作例子：如果政府控制了全部重要的信息来源，公民怎么可能获得所需要的信息，来帮助他们理解各种问题？或者，假使有个团体垄断了信息的供给，那又会怎样？公民必须能够接触到各种替代的信息来源，这些来源既不受政府的控制，也不被任何一个团体、任何一种观点支配。

再拿有效的参与和对公共议程的影响作例子。如果公民获得的信息，都是出自同一个来源，比方说政府，或者是某一个党派、派系或利益团体，他们怎么可能有效地参与到政治生活中去？

为什么民主需要独立的社团？

我们前面看到，人们接受利益团体、院外集团和政治党派等各种政治社团的时候，思维方式上其实发生了一个一百八十度的转变。假使一个大共和国的代表必须由选举产生，那么，人们应该以什么方式展开竞争？一个团体，如果它结成一个组织，比如说政治党派，显然它在选举中会占有优势。而如果这个团体要争取这种优势，那么，与它在政策上意见相左的团体，不也会结成社团吗？还有，为什么政治行为要止步于选举？不是还可以去影响立法者，推动自己的事业，促成某些政策，争取某项任命吗？

因此，在国家一级的民主中出现政治社团不仅是形势需要，而且顺乎人心，这一点和小乡镇不同。要阻止政治社团的产生，同时又不损害有效参与统治这一基本的公民权利，这怎么可能做到？所以，对于一个大的共和国来说，这既是形势需要，人心所向，也是客观必然。独立社团还是提供公民教育和启蒙的一个源泉，公民不仅从它那里获得信息，还获得各种讨论、协商以及培养政治技能的良机。

为什么民主需要包容广泛的公民身份？

在前一章的结论中，我们提出了各种论据，从这些论据里就可以找到这个问题的答案。这里不再赘述。

我们可以从不同的角度来看待前一章描述的这些政治制度（图 5 作了概括）。一个国家，如果它缺乏其中的一项或几项，还没有实现充分的民主，这时，我们掌握了这些基本政治制度的知识，就可以为向现代代议制民主的彻底转型设计一个更好的战略。如果国家是完成转型不久，这些知识又会帮助我们了解，有哪些关键性的制度需要进一步强化、深入和巩固。最后，对于现代代议制民主（多元民主），这六项制度一项也不能少，从这个角度看，我们可以认为，它们为民主化确立了一个最起码的水平线。

历史较为久远的民主国家，它们的民主转型在几代人以前就完成了，到现在，图 5 列出的那些政治制度已经牢固地确立。生活在这些国家的人们，面临的挑战虽然不同，但也同样棘手。这是因为，对于民主化来说，这些制度固然不可缺少；但要充分实

现图 5 和第 4 章列出的那些民主标准，这些制度无疑显得不够。现在我们不就可以、其实真正说来也有义务，按照民主的标准对我们的政治制度作出评价了吗？对于我，还有其他许多人来说，如果以民主的标准来衡量，很明显，我们现有的政治制度依然存在许多不足之处。

因此，不仅是非民主国家的民主转型和晚近实现民主的国家民主制度的巩固需要我们制定各种战略，有较长民主经验的国家也一样需要我们去思考：我们能否超越、又怎样超越现有的民主水平？

我们还可以表述为：对于许多国家来说，它们所要做的，是通过民主化使自己达到多元民主的水平；而那些有较长民主经验的国家的公民所面对的挑战，是找到一种方式，以达到一种超越多元民主的民主化水平。

9

分类（一）：不同规模的民主

民主存在不同的种类吗？如果存在，又有哪些种类？现在，人们使用“民主”和“民主的”这些词的时候漫不经心，不加区别，这让我忍不住想起《艾丽丝镜中游》里矮胖子的话：

> “当我用一个词的时候，”矮胖子用一种相当轻蔑的口气说，“我说是什么意思它就是什么意思——不多也不少。”“问题是，”艾丽丝说，“你能使你造出的词儿表明许多不同的事情吗？”“问题是，”矮胖子说，“谁来做主——就这么回事。”

词语确实很重要

按照矮胖子的思维，每个人都可以随便地把任何政府称做民主政府，甚至专制政府也可以这么称呼。在实际生活中，这种情形极为常见，远远超过我们的想象。独裁的领袖时常声称，他们

的政权实际是一种特殊类型的“民主”，比其他类型都要优越。

二战期间及二战结束以后受到苏联控制的东中欧国家，在它们建立起来的高度专制的“人民民主”制度底下，领袖们和宣传家们在继续编造着这样的神话。

为什么独裁者宣称他们确实拥护民主的时候，我们就应该唯唯诺诺，照单全收？一只眼镜蛇不会因为它的主人说它是鸽子它就成了鸽子。无论一个国家的领袖们和宣传家说得多么动听，只有当它具备了民主所必需的全部政治制度，这个国家才有资格被称为民主国家。

那么，是不是只有全部采用了上一章讲述的多元民主的那一套政治制度，才符合民主的标准？不见得。

*在一个大系统、尤其是国家中，要实现国家统治的民主，确实离不开多元民主的那些制度。但是，对于规模更小（或者更大?）的民主，这些制度也许属于多余，或者完全不相匹配；对于一些独立的、参与了市民社会构建的小社团，情形也是一样。（后面还会谈到这一点）

*前面各章里对多元民主的制度作的是一个一般性的介绍，然而，民主国家在选举安排、政党制度等一些特殊的政治制度上，难道不会千差万别？接下来我们用两章的篇幅讨论这方面的一些变化。

*多元民主的这些制度确实是实现民主的必要条件，但并不意味着它们也是充分条件。不错，拥有了这些制度的政治体制是可以满足第四章讨论过的民主标

准，在这一点上它多少不会让我们失望。但是，也许还存在其他一些制度，也许是在原有制度基础上再增加一些制度，就多少会帮助我们更充分地实现民主，难道这是不可能的吗？

民主：希腊和现代

如果代表的选举也属于民主所应当具备的一项政治制度，那么，对于最早把“民主”一词用来形容自己城邦政府的希腊人，又该怎么办？如果我们由此得出结论说，希腊人也像列宁、墨索里尼还有20世纪其他一些反对民主的人一样，是在滥用术语，这是不是把我们今天的观点发挥到了一种无视历史情境的荒谬地步？毕竟，“民主”这个词，最早是他们而不是我们创造出来并加以使用的。否认雅典的民主，就如同因为莱特兄弟发明的飞机不像今天的飞机而说他们发明的不是飞机一样。

对于过去人们对“民主”这个词的用法，我们应当给予适当的尊重；他们不仅是创造了这个词，而且也提供了具体的实例，从他们那里，我们也许能够学到一些东西，加深对民主的了解。就拿希腊民主中最著名的雅典民主作例子，我们一眼就能够看出，它和今天的民主有两点重要的不同。首先，今天的民主支持者都会主张，一个民主体制如果要让人能够接受，它必须符合包容性这项标准，其中的原因我们已经探讨过了；但希腊人不会同意这项标准。其次，我们多了一项代表选举制度，并且赋予这些代表立法权，这在希腊人看来不仅纯属多余，而且绝对无法接受。可以说，希腊人的政治体制是一种初级阶段的民主，一种公

民大会式的民主，一种乡镇会议式的民主，但他们确实没有建立我们今天所理解的代议制民主。[2]

公民大会式民主和代议制民主

像我们今天这些习惯了代议制民主的合法性的人们，看到希腊人对公民大会式民主那么热衷，会觉得不可思议。可是，直到不久以前，大多数支持民主的人心里想的还和希腊人一样。这些人中，可以往上一直算到卢梭，他在 1762 年出版了《社会契约论》。此外，还有比如像美国的反联邦党人，他们因为害怕联邦政府会剥夺他们的自治权利，坚决反对美国新宪法；还有生活在瑞士各州和佛蒙特州乡镇的公民，直到今天他们还精心维护着自己的乡镇会议；还有六七十年代的美国学生，他们强烈要求用“参与民主”代替代议制度。到现在，依然有许多人在继续强调，用公民大会方式建立的民主政府的道德优越性。

公民大会式民主的支持者，如果他熟悉自身的历史就会知道，代议制度作为一种实现民主的手段，它的历史并不光彩。在第 2 章里我们看到，代议制政府最早并不是一种民主的做法，反而是非民主政府（主要是君主制）所采用的手段，目的是为了得到它迫切需要的收入和其他资源，以便应付战争。

人们之所以对代议制度持批评的态度，不仅仅是由于有充分的理由怀疑这种制度能否称得上民主，他们还有个更基本的观点。在一个小的政治单位，比如说乡镇，人们能够得到他们所希望的机会参与对自己的管理，而一个大单位中的代议制政府却做不到这一点。

回头再想一想第四章提出的民主的一个理想标准，那就是有效地参与决策的机会。在一个由公民大会进行统治的小单位中，参与者可以对他们关注的问题进行商讨、辩论，听取正反两方面意见，然后形成自己的看法；他们可以直接地进行投票，来处理他们面临的问题，这样，他们就不用把一些重要事务的决定权移交给代表。比起选民来，这些代表当然更容易受到自己的目的和利益的驱使。

从前人们理解的民主既然有这么明显的长处，为什么我们还要把它抛开重来，接受一种起源上并不民主的政治制度？

历史上的代议制

与通常一样，历史告诉了我们部分答案。民主的改革家们看到，代议制度虽然来源可疑，依据的投票权过于狭隘，把许多人都排斥在外，但已经存在代表选举制的国家，并不用完全抛开这种制度，它反而是提供了一个出乎意料的机会，只要我们把选民的基础加以拓宽，立法机构，或者说议会，就可以成为真正的代议机构，就可以用它来服务于民主的目的。他们中间的一些人从代议制度里，看到了民主将会发生的深刻而惊人的变化。法国18世纪思想家德斯蒂·德·特拉西，对前辈孟德斯鸠的批评深刻地影响过杰斐逊，他就曾经以胜利者的姿态评述到："代议制度，或者说代议制政府，可以说是一项新发明，一项在孟德斯鸠的时代还闻所未闻的发明……代议制民主作为一种民主制度，在很长一段时间、很大一片领土上都是可以适用的。"③

1820年，詹姆斯·斯图尔特·密尔把"代议制度"称为"现

时代的重大发现”。[4] “新发明”，“重大的发现”，今天，我们在这些词中依然可以感觉到那一代民主改革家的兴奋激动：他们摆脱了传统政治思想的束缚，发现如果把中世纪的代议制度嫁接到古代的民主大树上，就可以培育出民主的新品种。

他们是对的。大体上，正是选举权的逐渐扩大，最终导致了一种包括全体人民在内的代议制政府，从而迎来了我们今天的民主概念。

可问题还是，既然代议制度比较起来有这许多欠缺，为什么民主改革家不把它完全抛开，选择一种像希腊公民大会式的直接民主制度？也有人支持这样的主张，不过，多数拥护民主的人们都像美国宪法的缔造者们那样，认为他们正在着手建立民主的政治单位面积太大，无法实行公民大会式的民主。

再论规模与民主

规模问题确实很重要。一个政治单位，无论是它的人数或者面积，对民主的形式都会造成影响。假使你是一个民主改革家，你的国家还处在非民主的政府统治下，你希望推动它的民主。你不会想到要把它分成几十甚至几百个小国家，纵然那会使这些国家小到可以让它的公民经常地举行公民大会以行使主权，你也不会这么做。而你的国家人口太多，根本不可能聚集起来召开全体大会，况且，你的同胞分布又那么广，倘要使他们聚集，必定会出现种种让人望而生畏的困难。这时候，你会怎么做？

地域的问题今天（将来更是如此）也许还可以借助电子通讯手段来解决，散居各地的公民们可以利用它来“开会”、讨论和

投票。不过，让公民借助电子通讯手段“开会”是一回事，要解决由公民人数太多而产生的问题，那又是另一回事了。如果不顾种种的限制，强行把全体公民安排在一起开会，进行卓有成效的讨论，纵使能够借助电子通讯手段，也会让人感到荒谬。

对于公民大会式的民主，大到什么程度才算太大？小到什么程度才算足够的小？根据晚近学者的估计，一个希腊城邦，成年男性公民的人数一般都在 2000 ~ 10000 之间，一些希腊政治思想家认为，一个良好的城邦或者说一个自治的城邦，就应该是这个数字。但雅典的公民远远超过了这个数字。在公元前 450 年，雅典民主达到顶峰的时候，人数大约在 60000 人左右。“结果就是，”一个学者写到，“公民人数太多，使得雅典作为一个城邦无法正常运转。”一个世纪以后，由于人口迁出，战争和疾病造成的死亡，以及对公民资格增加了限制，人数可能减少了一半，但还是显得太多，公民大会只能容纳男性公民的一小部分，多了它就无法承受了。⑤

做一些简单的算术，我们就能够看到这在时间和数字上必然会造成的后果。我们就从一个小单位开始，假设它是一个委员会，只有十名成员。那么，给每个成员至少十分钟的时间来讨论手边的问题，这应当是符合常理的。这样，会议就需要一小时四十分钟，把这么些时间花在会议上，对委员会的成员来说并不算过分。不过，如果议题非常复杂，每个成员需要半个小时的时间，那么会议就得准备开五个小时，或者是开两次会——这点时间也还算是可以接受的。

委员会只要扩大到一定程度，就成了一个小型的公民大会

了。比如，假定某个村庄总共有200人，其中成年人口共有100，他们都参加全体的公民大会。如果每个人有十分钟时间，那么最保守的估计，会议也需要两个工作日。这虽然不是完全不可能，但已不那么容易做到了！我们刚才所说的还只是给每个公民十分钟的参与时间，如果再往上增加，事情就会变得更加荒唐。一个由一万公民组成的“理想的城邦”，它需要的时间如果按每个公民十分钟计，总共需要二百多个工作日；如果增加到30分钟，持续的会议就需要将近两年时间。这谁也无法忍受（表2）。

当然，只要我们对乡镇会议稍有了解就会知道，实际并不会每个人都想发言，一般的情况总是少数人用掉了大部分的时间。其他的人，或者感到他们想说的东西别人已经说得很多，或者已经拿定主意，或者是怯场，感到准备得不够充分，感到正在讨论的话题和自己缺乏紧密的利害关系，认为自己知识有限，等等，这些原因都会让他们缄口不言。少数人讨论，其余的人有的听，有的不听；等到了投票的时候，他们有的投票，有的干脆不投票。

此外，在别的场合还会进行很多次的讨论、质询。表2中所用的时间，实际上许多都是花在各种非正式场合的讨论中，因而对表2不可做过于死板的解释。然而，无论公民大会式民主符合多少条件，它自身会带来严重的问题：

代议制民主的限度

看起来，代议制度更为优越。但真的是这样吗？出乎意料的是，上述这种时间和人数的组合算术立刻又为我们揭示出代议制

表 2　代价高昂的参与民主

每个人分得的时间以及总共需要的时间

人数		10 分钟			30 分钟	
	分钟	小时	工作日	分钟	小时	工作日
10	100	2		300	5	
20	200	3	600	10	1	
50	500	8	1	1500	25	3
500	5000	83	10	15000	250	31
1000	10000	167	21	30000	500	63
5000	50000	833	104	150000	2500	313
10000	100000	1667	208	300000	5000	625

* 随着公民规模的扩大，参与的机会迅速减少。

* 尽管用会议的方式可以使更多的人参与进来，但他们只是听听别人的发言而已，真正有可能发言表达自己意见的人，充其量也不会有 100 人。

* 这些充分参与的人，在实际上就成为了其他人的代表，除了投票是例外（但这一例外有重要的意义，稍后我还会谈到这一点）

* 因此，即使是一个以公民大会式的民主进行统治的单位，也很可能会出现一种实际上的代议制度。

* 但是，没有什么能够保证这些充分参与的成员会成为其他人的代表。

* 如果可以选择一种代表选举制度，那么，很自然地，公民会宁愿要一种自由公正的选举，以此选出他们的代表。

政府的缺陷，从而不加偏袒地把两条路都给堵死。我们再回到表2，继续做我们的算术练习。现在我们要算的是，如果每个公民都和代表进行短暂的会晤，共需要多少时间。这时，表2实在是个灾难性的例子，它否定了在代议制政府底下任何参与的可能。假定一个当选的议员，他想和选区里的每个成年公民讨论各种事务，每个人用十分钟。姑且抛开路上花的时间和其他一些实际的问题不论，先假设选区共有成年公民一万（取表1中最大的一个数字）。可以证明，代表仅仅是和选民见面会晤，一年就要花掉一半的时间！在美国，它的国会代表选区里成年公民通常都超过40万。一个众议员如果和选区中的每个选民哪怕只是花上十分钟，他就什么事也别想干了。如果每天在这件事情上花八个小时，而且一天都不间断，他需要20年（十届任期）以上的时间。以往还很少有哪个代表在国会里能呆上这么长。

那么，公民大会式民主和代议制民主，小规模民主和大规模民主，到底哪个更好，哪个更民主？双方都不乏热烈的拥戴者。我们也看到，双方都可以找到有力的论据来为自己的优点辩护，而刚才那些我们设想的、甚至带点荒唐的算术练习告诉我们，在公民参与问题上，两种民主都同样存在着不可克服的限制：在参与行为所需要的时间和有资格参与的人数之间存在的相互作用，为双方都设置了无法克服、也无法绕开的限制。

时间与人数定律：一个民主的单位中，公民人数越多，公民对政府决策的直接参与就越少，他们也就越有必要把权力委托给别人。

民主的一个根本的两难困境

在这背后隐藏的，是民主的一个根本的两难困境：如果我们建立一个民主的统治体制，是希望它能够为公民参与政治决策提供最大的机会，那么，一个小规模的政治体制中公民大会式的民主确实显得更为优越；但是，如果我们希望的，是使它有最大的空间来有效地处理与公民密切相关的各种问题，那么，一个范围较大、有必要实行代议制度的单位往往效果更佳，这就是在公民参与和体制效率之间的两难。

民主的单位越小，公民参与的可能性就越大，公民把政府决策的权力移交给代表的必要性就越小；而单位越大，处理各种重大问题的能力就越强，公民把决策权移交给代表的必要性就越大。

我也想不出怎么摆脱这种两难。不过，即便我们不能摆脱它，我们还是能够正视它。

有时，小的是美好的

就和其他一切人类行为一样，政治体制未必就能够把自己的各种可能性都变成现实。有一本书，书名叫《小的是美好的》[6]，就代表了某一类看法。对于小规模的政治系统来说，达到大系统无法企及的公民参与水平，这种可能性在理论上当然存在。但是，实际常常发生的情形是，它们远远无法实现自己的这种潜力。

在新英格兰的一些小乡镇，它们的乡镇会议为这种种局限性

和可能性提供了很好的例子。虽然，在新英格兰的多数地区，传统的乡镇会议作为立法机构，大体上或者说已经完全被由选举产生的代表所代替，但在佛蒙特州主要的农村地区，这种会议依然存在，运行良好。

有一个抱着同情态度、一直观察同时也参与到这种制度中的人，研究了佛蒙特的乡镇会议之后发现，在210个居民不到4500人的佛蒙特乡镇中，从1970到1994年，一共举行了1215次乡镇会议。他根据其中1129次会议的会议记录，得出结论：

> 出席的平均人数（每次按会议人数最高峰的时候计）是139人，其中平均45人至少要参与一次……一个乡镇符合条件的投票者中，出席乡镇会议的平均占19%，至少起来发言一次的占7%（占出席会议的37%）……发言者中多数都不只发一次言……平均每次会议将近要花4小时的时间……协商。会议这么长，可以给每个出席者2分14秒的发言时间。发言的人总是比出席的人要少得多，自然，每个发言的人平均就可以有将近5分钟时间……相反地，参与的次数将近参与人数的四倍，每一次参与行动，乡镇会议平均只给1分20秒的时间。⑦

看来，乡镇会议还不能算是参与民主的榜样。不过，还有些事情我们没有看到。公民如果知道需要处理的问题是细枝末节、没有争议的小事，他们就会选择呆在家里——为什么不呢？但一些引起争议的问题就会让他们走出家门。我自己的老家是在康涅狄格州的一个小镇，那里，传统的乡镇会议现在已经基本消失

了，但我还是记得，有过一些人们分歧很大的问题，参加会议的人把中学礼堂都给占满了；为没有能够赶上第一次会议的人准备的第二次会议，结果同样挤满了人。就像在佛蒙特一样，受过教育的或者是有钱的人并不能支配乡镇会议的讨论。坚定的信念，坚持己见的决心，并不是任何一个社会经济团体独有的特征。

公民大会式民主有它的局限，但也有不少可圈可点的地方。

但有时，大的是更好的

第二章里我们看到，希腊人并没有躲过这种困境。他们自己也意识到，小国的致命缺点就是面对大国的时候它在军事上的弱小。雅典人在维护自己独立的过程中，虽然机智勇敢，但公元前322年，遇到马其顿的腓力普，面对他的优势兵力，仍然无法逃脱失败的命运；随后也没有能够摆脱几个世纪的外国占领。等到中央集权国家开始出现的时候，余下的城市国家就在劫难逃了。最后一个重要的城市共和国，威尼斯共和国，1797年没有抵抗就向拿破仑的军队投降，以后再没有重新获得独立。

到了最近几个世纪，尤其是20世纪，那种小到能够实行公民大会式民主的自治单位，一再地暴露了自己能力的不足，这不仅表现在军事事务上，还表现在经济事务、交通、运输、通讯、人力和货物的调动、健康、家庭计划、农业、食品、犯罪、教育、公民权利、政治权利、人权和其他一大堆重要事务的处理上。

如果设想会出现一个新的世界，那里，一切大规模的政治单位都消失了，取而代之的是完全独立的政治单位，它的人口异常

之少（比方说最多不超过五万人），因此，它的全体公民都能够、并且也愿意选择公民大会式的民主这种方式来实行自治，那么这种设想，如果不是发生一场世界性的灾难使全球人口急剧、持续地减少，同时又把先进技术破坏殆尽，是不太可能实现的。但还有比这种设想更糟糕的事情。如果世界上都是一些小规模的、完全独立的单位，那么，只要几个这样的单位一联合，就能够发动军事入侵，把那些小单位一个接一个地扫除干净，从而产生一个大到公民大会式的政府无法控制的体制。这样的世界必定是一个充满动荡的世界。而要在这个新出现的大规模的单位里实现民主，民主的改革家或者是革命家，就不得不重新去发明代议制民主。

阴暗面：精英的讨价还价

代议制政府虽然有种种好处，但也有它的阴暗面。在民主国家中，多数公民都意识到、也接受了这一点，把它看做是为代议制度付出的一种代价。

这个阴暗面表现在：在代议制政府底下，公民常常要授权给某些人，使他们在一些重要问题的决策上拥有自由裁量权。这些人，不仅包括由他们选举产生的代表，还包括行政官员、官僚、公务员、法官，他们甚至以间接而迂回的方式授权给国际组织。多元民主制虽然有助于公民对政府的行为和决策施加影响，但它上面却附着了一个非民主的过程：政治精英和官僚精英之间的讨价还价。

原则上，精英的讨价还价是在民主制度和民主过程所确定的

限度内进行的，不过，这些限制往往十分宽泛，人民的参与和控制有时不够有力，使政治和官僚精英握有巨大的自主决定的权力。可是，尽管在人民的控制方面存在着种种局限，民主国家的政治精英毕竟不是完全不受控制的专制君主。事实远不是如此。由于每隔一段时间就有选举，他们必须时刻留意人民的意见。此外，政治和官僚精英在达成决议的过程中，彼此也会存在相互的影响和制约，精英的讨价还价有它自己的一套相互制衡的制度。随着选举的代表加入这个过程，这些代表就为人民的愿望、目标和价值进入政府决策提供了渠道。在民主国家，政治和官僚精英力量固然强大，远胜于普通公民，但他们还不是专制君主。

国际组织可以实现民主吗?

到现在，我们始终是在关注，在比国家范围更小的单位里，民主是否能够实现。但是，对于国际组织这么一种范围更大，或者至少可以说范围截然不同的单位，情况又怎样?

在20世纪后期，民主国家越来越感到经济、文化、社会、政治、官僚结构以及军事等方面的国际化带来的影响。民主将来会是什么样子？假使独立国家的政府把自己的大部分权力都移交给某种形式的国际政府，民主进程难道就不会扩展到国际的层次上？假使会发生这种情形，那么，这个新兴的国际政府，随着它的民主化的展开，不仅不会损害、反而可能会促进民主的价值。

可以用历史来作类比。我们在第二章看到，民主思想和实践最早的落脚点是城邦，但是，由于民族国家力量逐渐增强，城邦抵挡不住，于是，它或者就不再作为实体存在，要不就像雅典和

威尼斯，成为附属于国家政府的地方性政府。那么，到了 21 世纪，国家政府会不会也变得更像是民主国际政府统治下的地方政府呢?

还有人会认为，毕竟，小型的地方政府归并到一个全国性政府并不是民主的最终目标，相反，一旦全国性政府实现民主化，不仅可以大大拓宽民主的领地，而且也为乡镇、城市、行政区、州、省、地区等等下属单位的民主进程提供了一个重要的场所。因此，按照这种观点，我们面临的挑战不是要徒劳地去阻挡国际化的潮流，而是实现国际组织的民主化。

凡是对民主有极高估价的人，都能感到这一幅图景的诱人，但遗憾的是，我不得不断言，这是过于乐观了。即使是那些民主制度和民主实践已经长期存在而且牢固确立的国家，公民要想在外交事务的许多关键决策上施加有效的控制，依然是困难重重，而要在国际组织中做到这一点，则难上加难。

欧盟提供了有说服力的例子。这里，像人民选举和议会这样一些结构名义上都已经正式到位，可实际上所有的观察家都同意，它依然存在着巨大的“民主的亏空”：它的一些关键的决定主要还是由政治和官僚精英的讨价还价产生；决定它能走得多远的，不是民主过程，而主要是谈判各方的能力，以及对国内国际市场可能造成的影响的掂量。讨价还价、等级结构和市场操纵着最后的结果；而除了对最终结果的认可以外，民主过程几乎不起作用。如果在欧盟的管理上民主制度尚且难以发挥实际的影响，其他一些国际组织的民主化就更加遥遥无期。就人民的控制来说，如果要在国际组织中达到民主国家目前已经达到的水平，国

际组织就必须解决民主国家也同样面临的一些问题：政治领袖必须建立新的政治制度，为公民提供参与政治、发挥影响、行使支配权的机会，使它与民主国家已有的水平大体相近。为了使公民能够利用这些机会，国际组织还应当让他们充分地关注、了解它的政策决定，就像他们关注、了解自己国家的政府所作的决定一样。而要让公民了解这些信息，政治和传媒的精英对各种替代方案进行争辩、讨论时，应当采用能够引起公众的注意和热情的方式。而要确保公众的争论，在国际组织中也需要像国内政治一样，有各种党派和个人为了争夺职位而展开竞争。一些重要的国际官僚机构，需要由选举产生的代表，或者其他行使这项功能的机构（无论称做什么）来加以控制，就像现在民主国家的立法和行政机构所做的那样。

假使由跨越国界的公民来选举代表，那么它在不同的国家之间应当怎么分配？这又是一个问题。不同国家的人口数量有天壤之别，因此，我们无法找到一种代议制度，它既能够给予每个公民平等的投票权，又可以使小国免受大国之害，不至于在票数上总是被大国压倒。而小国可以接受的解决方案，又使得一个更大范围的民众群体中成员的政治平等遭到了否定。人们认为美国和其他一些联邦体制，或许会拼凑出一个欧盟那样的解决方式，但无论最终达成了怎样的妥协，尤其是在缺少普遍认同感的情况下，那只会成为内部紧张的源泉。

前面提到过，在民主国家中，有些人一定会把多数的决定看做是损害了某些人的利益的。国际组织自然逃脱不了这种指责，而这对于它无疑更容易引起紧张。有些决定造成的沉重负担可能

会落在某些特殊的团体、地区或国家头上。发展一种政治文化来支持这些专门的制度，可能会有助于——也许事实上还是必不可少的——国际组织克服这些紧张继续存在，但政治文化的发展不是一朝一夕之功，也许需要几代人的时间。此外，政策决定如果要在失败的一方得到认可、执行，还需要发展出某种普遍的认同感，现有的民主国家都发展出了这种意识。

我以为，国际组织民主化需要的这些重要条件，要全部实现几乎没有可能。可是，如果它果真无法实现，国际事务的决定又应当遵循怎样的过程呢？我认为，这主要借助的是行政首脑、部长、外交官、政府和非政府机构的成员、企业领导人等等诸如此类的政治和官僚精英之间的讨价还价过程。虽然偶尔地，民主过程也会为精英达成的协议确立一些外在的限制，但如果因此就把国际体制的政治实践称为“民主”，那会失去这个名词的原义。

民主国家中强大的多元社会

虽然民主不可能发展到国际一级，但是，所有的民主国家内部都需要有更小的单位，记住这一点很重要。在现代国家，这些单位设有一定之规。即使疆域最小的民主国家也依然需要地方政府，大一些的国家，可能还需要区、县、州、省、地区，等等。一个国家，无论从世界范围来看它是多么的小，都需要各种各样的独立社团和组织，也就是说，需要一个多元的市民社会。

国家和社会中的各种较小的社团，包括工会、企业、特殊利益集团、教育组织等等，最适宜采取哪一种统治方式，这并没有单一的答案。也许不会所有的社团都适宜于民主的统治，因为各

种社团在能力上有高下之别，这种差别，对于它们在多大程度上能够达到民主的标准，会造成一些正当的限制。即使是证明适宜推行民主的社团，也不能说哪一种形式必然最好。

任何统治，无论它是国家以及它的各个单位，或者是多元市民社会的独立社团，其中非民主的一面都不可能原封不动地维持下去。民主的原则可以使我们对任何社团的统治提出下列的问题：

*达成决议的时候，对于受到决议束缚的每一个人，社团的统治能否保证他们的幸福和利益在其中得到了同等的考虑？

*社团中，是否有这样的人，他确实比其他人都更具统治的资格，因而在社团的统治上，可以把一种决定性的权力彻底地委托给他？如果没有，那么在社团的管理上，是否应该把团体内的每个成员都看做政治上平等的个体？

*如果成员都是政治上平等的个体，那么，社团的管理难道不应该去满足民主的标准吗？如果应该，那么，在有效的参与、投票的平等、充分的知情和对议程的最终控制权方面，社团为它的成员提供了多大的机会？

几乎一切的（大概是一切）组织中，民主都可以有一席之地；而几乎一切已经有了民主的国家，民主都还可以百尺竿头，更进一步。

10

分类（二）：宪法

民主不仅呈现出不同的规模，也展现了宪法的不同风格和形式。不过，或许人们会心存疑问，民主国家宪法上的差别确实重要吗？答案可以是否定、肯定和折中三种。

要解释其中的奥秘，第一步我主要借助了那些老牌民主国家的宪法历程，这些国家有澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、瑞士、英国和美国，一共 22 个，它们的一些基本的民主制度大约从 1950 年开始就没有中断过。[1]

这些国家的差别，足可以使我们对宪法可能的范围有一个大致不差的了解。而晚近民主化的国家，它们的宪法安排论意义毫不逊色，甚至可能更胜一筹，因为它们对于民主化的成功发挥了关键的作用。

我是在一种广义的理解上来讨论“宪法”和“宪法安排”的，诸如选举制度和政党制度这么一些重要的体制，虽然宪法或许没有作出明确规定，但我依然把它们列入。原因在下一章就一清二楚了。

那么，民主的宪法有哪些重要的变形？它们的作用又如何？

宪法的各种变形

成文的或是不成文的：不成文宪法，从语词看或许有自相矛盾的嫌疑，但有些国家里，一些由来已久的制度和惯例，虽然没有经过哪一份可称做宪法的文件作出规定，也构成了一种宪政制度。在那些民主历史较长的国家（晚近的民主国家，相信也是如此），只有极不寻常的历史境遇才可能造成一部不成文的宪法，英国、以色列[2]和新西兰，这三个非常的例子便是如此。而成文宪法倒是一种标准做法。

权利法案：宪法中包含了一部明确的权利法案吗？和上面一样，在民主历史较长的国家，权利法案虽然并不是普遍的现象，现在也成了标准做法。由于各种历史的原因，再加上缺乏成文宪法，英国是个显著的例外（不过，英国也不乏对于这种观念的有力支持）。

社会与经济权利：在美国宪法，还有其他一些平安度过 19 世纪的老牌民主国家的宪法中，通常极少明确地提到社会与经济权利，[3]而二战后制定的宪法，一个特征就是列入了这项内容。不过，也有的时候，宪法规定的这些社会与经济权利只具有象征的意义，而且通常都篇幅很短。

联邦制还是单一制：联邦制度保证了像州、省、地区这样次一级的区域单位，它们的政府具有永久性地位并握有相当范围的权力。而在单一制底下，这种政府的存在及权力，都要视全国性政府的决定而定。这22个老牌民主国家中，严格说来只有澳大利亚、奥地利、加拿大、德国、瑞士和美国这六个国家属于联邦制，而它们的联邦制也都是由于特殊的历史境遇造成。[④]

一院制还是两院制的立法机构：两院制居于主流的地位，但以色列一直没有设立第二院，1950年以后，四个斯堪的纳维亚国家，再加上芬兰和新西兰，都废除了上院。

由国家的立法机构正当地通过的法律，最高法院或宪法法院能否宣布它违宪：我们把这叫做司法审查，它是联邦制民主国家的一个共同特征。因为人们感到，如果国家的宪法要能够挫败州、省和自治州通过的法律，这种审查制度非有不可。不过，与之相比更要紧的问题却是，法院能否宣布全国性议会通过的法律违宪？事实上，瑞士就对这种司法审查权做了限制，它仅能处理州一级的立法。我们已经知道，多数民主国家并不是联邦制，而在单一制国家中，实行某种形式的司法审查制度的国家也只有半数左右。即使是实行了司法审查制度的国家，法院行使这项权力的程度也有很大的不同，从美国这种极端的例子，它的最高法院有时可以行使异乎寻常的权力，一直到有的国家，法院对议会的决定百依百顺。加拿大提供了一个十分有趣的例子。它是联邦制国家，有一个最高法院，这个法院有权宣布省一级和联邦一级通过的法律违宪，但省级立法会议和全国议会可以对这项受到质疑的法律再次举行投票，如果获得通过，那么就可以推翻法院的决

定。

法官终身制还是有限任期制：美国宪法规定，联邦法院（也就是国家法院）法官是终身任职。这种终身任职的长处是可以保证法官与各种政治压力保持更大的距离，不过，如果他们又同时拥有了司法审查权力，那么，他们在判决中所反映的，很可能是多数的人民和立法代表都已经不再支持的陈旧的意识形态，这样，司法审查权力就可能被他们用于阻碍改革。事实就是这样，最有名的例子发生在 1933—1937 年罗斯福总统领导的大变革时期。有美国的例子作前车之鉴，二战以后在宪法中明文规定了司法审查权的那些民主国家，都没有实行终身任职，而代之以有限任期，但任期较长。德国、意大利和日本就是这样。

全民投票：平时，或者在通过宪法修正案的时候，会举行全民投票吗？它是法律的规定吗？瑞士对此作了限定：在这里，可以经常就全国性的问题举行全民投票，如果是宪法修正案，法律则规定必须举行全民投票。美国代表了另一个极端，它的宪法没有规定全民投票，它也从未举行过全民投票，不过，在一些州里，这种做法倒很常见。但在老牌民主国家，半数以上至少有过一次全民投票的经历，这与美国成了对比。

总统制或议会制：在总统制中，行政首脑的选举与立法机构没有关系，并且，宪法也赋予了他巨大的权力。在议会制或者内阁制中，议会可以挑选甚至撤换行政首脑。总统制的经典例子是美国，议会制的经典例子是英国。

发明总统制的，是参加 1787 年美国制宪会议的代表们。他们非常推崇英国不成文宪法中所体现的“三权分立”：司法独立

于立法和行政，立法（议会）独立于行政，行政（君主）又独立于立法。不过，虽然他们想和英国宪法的种种优点一比高低，但显然不可能考虑设立一个君主，因而，行政上的问题一下子把他们难住了。由于没有相关的历史模式可以借鉴，他们在这个问题上争论了两个月之久，最后才找到了一个解决方案。

虽然制宪会议精英荟萃，集中了第一流的宪法人才，不过，代表们了不起的远见卓识，甚至远远超过了历史文献给我们的提示，也超过了人类易犯错误的天性所能许可的范围，它们随着时间的流逝才显现出来。像许多发明一样，美国总统制，或者，更恰当的说法是总统国会制，它的奠基者也不可能预见以后的两个世纪，他们的发明创造会朝什么方向演变。他们也同样不能预见，议会制作为另一种选择也会稳步地发展，得到更广泛的采纳。

尽管现在美国人会觉得议会制完全不可思议，可是，如果制宪会议再推迟 30 年举行，代表们完全有可能提议实行议会制。这是因为他们当时没有看到（在这一点上英国的观察家也是一样），英国宪政体制自身也在经历急速的变化，简而言之就是演变成了议会制，行政权实际授予首相和内阁，而不是君主。首相名义上由君主选择决定，但实际的选择权掌握在议会（到了一定时候，变成了下院）的多数派手里，只有获得议会多数的支持，他才能保住自己的职位；而首相又可以决定内阁的其他成员。这套制度到 1810 年左右就大体成形了。

由于现今民主历史较长也比较稳固的国家，其民主制度大多是在 19 世纪和 20 世纪早期发展起来并一直持续到今天，结果，

人们普遍接受了议会制政府而不是总统制政府的各种变形，作为宪法上的安排。

选举制度：全国议会的议席在多大程度上按比例反映了参加选举的选民的偏好？比方说，如果一个党派，它的候选人在选举中获得了30%的选票，那么它是否也就获得了接近30%的议席？或者是15%？尽管一部严格意义上的宪法未必会对选举制度作出明确的说明，但我前面提到过，鉴于选举制度和宪法的其他部分存在的相互作用，把它看做整个宪政体制的一部分，对我们不无裨益。下一章里，对此有更详尽的讨论。

尽管我们还可以列出一长串的备选项来，但这里所列的这些已足以表明，老牌民主国家的宪法安排千差万别。此外，这里我只是非常概括地提到这种种变形，如果我们深入作更具体的观察，就会进一步发现一些重要的区别。

由此，读者也许会得出结论，认为民主国家的宪法在重要的方面彼此互不相同。但是，这些变形是否会使某些宪法比另一些宪法更为优越，或者更为民主呢？有没有一种最理想的民主宪法？

由此又出现了另一个问题：不同的宪法提供的相对的满意程度，应当如何评价？显然我们需要一些标准。

宪法的影响

宪法可能在许多方面影响一个国家的民主政治。

稳定：宪法会有助于第8章所描述的民主的基本政治制度的稳定，它不仅搭起了一个民主政府的框架，而且，也为基本政治

制度提供了一切必须的权利和保证。

根本权利：宪法能够保护多数和少数的权利。虽然，这在第一点中已经隐约地提到，但由于民主宪法存在着各种变形，因而，关注一些保证了多数和少数的基本权利和义务，是有益的。

中立：宪法能够以中立的姿态出现在公民中间。宪法可以保证根本的权利和义务，也可以保证，立法过程的设计，不会偏向或苛待任何一位公民或公民团体、他们的观点以及合法利益。

责任：宪法的设计，能够使政治领导人在一段“合理的”时间间隔以后，为他们的决定、行动和行为向公民作出交代。

公平的代表：民主的国家中，“公平的代表”包含了哪些内容，人们一直争论不休，原因部分与下列两个标准有关。

知情下的共识：宪法会促成公民和领导人在法律和政策问题上养成一种知情下的共识，实现方式是为政治领导人提供各种机会和激励，使他们参与各种谈判、和解和结盟。这能够更好地安抚不同利益者。对此，以下各章有更详尽的讨论。

有效统治：我所说的有效，是指对于公民认为他们正在面临的重要争端和问题，政府着手加以解决，而它所采取的行动又获得了公民的支持。当战争或者战争的威胁、国与国之间的紧张关系、严重的经济困境以及其他类似的危机造成了国家的紧急情况的时候，有效统治尤其重要。即使在平时，如果一些重大的争端提上了公民和领导人的议事日程，也会涉及到有效统治的问题。可以肯定，短期来看，一个不民主的政府有时或许会比民主政府更符合这项标准；只是，长期地看，它能否做到这一点却让人心生疑虑。我们所关注的，毕竟是在民主的限制内运行的政府；而

我们的理智也要求，在这些限制许可的范围内建立一套宪政体制，从而，当发生重大争端的时候，体制所规定的程序能够避免各种僵局、拖延和逃避行为一直持续下去，同时又鼓励人们采取积极行动来处理这些争端。

明智的决策：尽管我们都希望有一个有效的政府，但如果我们的宪法虽然便于政府采取坚决果断的行动，却不利于它获得充分的知识，来解决国家面临的各种急迫问题，这样的宪法，很难为我们所推崇。果断的行动代替不了明智的政策。

透明、易懂：我用这一对标准指的是，在公众的眼里，政府的运作应当公开，在一些关键方面要做到简单明了，从而公民可以较容易地获知它的工作方式和内容。因此，政府的一切，不可以弄得太复杂，以至于公民无法理解正在发生的事情，而由于他们无法理解他们的政府，也就难以让领导人对他们负责，尤其在选举的时候。

弹性：宪政体制不能过于僵硬，对文字和传统不能规定得太死，以至于无法适应新的环境。

合法性：一部宪法，应该能够满足前述十项标准，确实大大有助于公民和各种政治精英认可它的合法性，激发对它的忠诚感，从而确保它的存在。不过，就一个特定的国家来说，有一些宪法安排可能比另一些更符合普遍的、传统的合法性规范。比如，在斯堪的纳维亚国家、荷兰、比利时、日本、西班牙和英国，君主都保持了国家元首的地位，同时君主制又适应了多元民主的需要，这为民主宪法增加了一分合法性，虽然有许多共和主义者会觉得它荒谬悖理。相反，许多民主国家，如果想揉入君主

的成分，让君主做国家元首，就会和广泛存在的共和信念发生冲突。这就是为什么汉密尔顿在 1787 年制宪会议上设立一位终身执政的“民选君主”的提议，几乎未予讨论就遭到拒绝的原因。有一位代表艾尔布里奇·盖里评论说，“我们的同胞中，愿意接受君主制不加反对的，一千个里也挑不出一个。”[5]

这些区别的影响

宪法的这些区别确实重要吗？

要回答这些问题，我们需要在 22 个老牌民主国家之外，再补充两类证据：一类得自于新民主国家，它们是到 20 世纪后半叶才建立并维持了基本的民主制度；另一类国家，它们的历史具有悲剧的意味，但却能够给人启发。在 20 世纪它们建立过民主制度，但又被推翻，以后至少一度沦为威权政权。

这三类国家虽然拥有巨大的信息量，但对它们的报道和分析都还不够完整，我相信我们依然可以从中得出一些重要结论。

首先，前述提到的每一种宪法备选方案，至少存在于一个稳定的民主国家中。因而，如果我们推论说，可以有许多种不同的宪法安排，它们都能和第 8 章所描述的多元民主的基本政治制度相容，这样的结论完全合乎情理，而从逻辑上也不可避免。由此看来，多元民主的政治制度可以有许多的形式。

这是什么道理？这是因为，在所有这些历史悠久、高度稳定的民主国家里，都存在某些基础性的条件，它们对于基本民主制度（这在 12 章有讨论）的稳定极为有利。而由于这些有利条件的存在，我所描述过的宪法的那些变形，对于基本民主制度的稳

定就不会产生严重的影响。单单从稳定这一项标准来看，我所描述的这些变形看来无关大局。民主的宪法，虽然有着宽泛的限制，但仍然存在广阔的选择余地。

相反，如果基础性的条件非常不利于民主的稳定，那么，任何宪法设计都不太可能保护得了民主。

我们可以毫不夸张地把前面两点概括如下：

一些国家，如果它拥有有利的基础性条件，那么，似乎无论它采用什么宪法，都可能实现稳定。而如果它拥有的是极为不利的基础性条件，任何宪法都救不了民主。

但还有第三种让我们更感兴趣的可能性：一个国家，如果它的各种条件既算不上非常有利，也算不上非常不利，而是两者兼而有之，那么，民主就带有偶然性了。但并不是没有任何希望。这种时候，选择哪一种宪法设计，可能比较关键。简而言之，如果一个国家的基础性条件是多重的，既有有利的一面，又有不利的一面，这时，一部精心设计的宪法可能会有助于民主制度的存在，而一部构思拙劣的宪法，却可能导致民主制度的失败。

最后，稳定这一标准尽管重要，却不是惟一相关的标准。一些国家，即使各种条件非常有利于民主的稳定，但如果从别的标准来看，宪法安排仍然会产生重要的影响。事实也确乎如此。民主国家的具体政治制度，如行政、立法和司法机构、政党体制、地方政府等等，都是由这些安排决定的。而这些制度的成形，又会严重地影响到立法机构中的代表席位的公平、政府的有效，并最终影响政府的合法性。而对于基础性条件呈现多重性、民主是否会实现稳定前景并不确定的国家，这种种变形可能会具有异乎

寻常的重要作用。

事实上，根据下一章我们所探讨的原因，确实会出现这种情形。

11

分类（三）：党派和选举制度

没有什么政治制度，在塑造一个民主国家的政治风景上，作用比得上选举制度和政治党派；也没有什么政治制度，能够像它们那样，五花八门，各不相同。

事实上，这两种制度有数不胜数的变形，一个公民如果只熟悉自己国家的选举安排和党派制度，就可能会看不懂别国的政治风景，要么，就是看懂了也觉得它没有什么吸引力。一个公民，如果他自己的国家里主要是两个大党争夺选举的胜利，那么他看到另外一个国家实行多党制，就会觉得这个国家在政治上乱糟糟；而一个多党制国家的公民，如果只给他两个政党选择，就会觉得像是穿上了一件政治的紧身衣。如果叫这样的两个人去细细检查一下对方国家的党派制度，那些区别就会把他们弄得更加糊涂了。

我们怎么解释这里的种种变形呢？是不是有些选举制度、党

派制度比另一些显得更加民主，或者，在有些方面更优越一些？

让我们从选举制度的一些主要变形开始讲起。

选举制度

选举制度的变化没有止境[①]。这是为什么？一个原因是，我们有理由希望按照一些标准来判断选举制度的优劣，但要找到一个选举制度满足我们所有的标准，则是不可能的。和通常一样，这里也会有利弊的权衡，一种制度使我们实现了某些价值，却丧失了另外一些价值。

为什么会是这样？我把各种变幻莫测的选择简化为两种，以便给出一个虽然比较简短，但还算可以接受的答案。

比例代表制：这是老牌民主国家中最常见的选举制度，设计它的目的，是为了在党派获得的总票数比例和它的立法机构议席比例之间建立一种密切的关联。例如，一个获得53%的票数的党，也就赢得了53%的议席。我们通常就把这种安排叫作“比例代表制”（英文缩写PR）。

最高票当选制：比例代表制的设计如果是为了实现公平，我们可以猜想，所有的民主国家都会采用这套制度。但事实却有一些国家没有——它们选择了另一种选举安排，在这种安排中，赢得选票最多的党派，它的议席会大幅度地增加。举个例子，一个赢得53%选票的党可能会获得60%的议席。英国和美国采用的就是这种制度的一个变形，每一个选区选出一个候选人，得票最高的人当选。这和赛马有些类似，我们有时就把它叫做“最高票当选制”（英文缩写FPTP）。

名词解释：相对多数制（Plurality System）

美国人经常把这种安排称做“相对多数制”，因为一个候选人只要获得相对多数的选票就赢得了选举的胜利，而不一定要绝对的多数。政治科学家把这种制度叫做“相对多数当选的单议席选区”（single member districts with plurality elections），这更精确，但就是有些累赘。“最高票当选制”是英国的标准用法，我也采用这种用法。

比例代表制和最高票当选制：我在前面提到，人们一直在争论，哪一种选举制度最符合自由、公平的原则。批评最高票当选制的人抗议说，这种制度一般都达不到公平的代表原则，而且有的时候背离得很厉害。比如，1997年英国议会选举，工党获得议会64%的席位，这是现代议会制建立以来比例最高的一次，但实际它赢得的选票只有44%；保守党的选票是31%，但议席仅有25%；最不幸的是自由民主党，它获得的票数是17%，结果只得到了7%的议席（其他党派的候选人总共得到了7%的选票，占据了4%的席位）。

一个政党赢得的选票的比例和议席的比例怎么会有这么大的差异？我们可以假设有一个小规模的民主制度，成员平均分布在10个选区，每个选区100人，分别选一名代表进入立法机构。假定在我们这个微型民主制度中，蓝党得了510票（51%），紫党得了490票（49%）；我们再假定（虽然这种可能性很小），每

个政党获得的支持在这个袖珍民主国中处处相同，即恰好每个选区都是蓝党得 51 票，紫党得 49 票。选举的结果如何呢？蓝党在每一个选区都赢得了胜利，最终占据了 100%的议席，获得议会全部 10 个席位，而对手一无所获（表 3，例 1）。如果这个制度规模扩大，成为一个完整的国家，选区的数量也大量增加，最后的结果并不会改变。

我们可以很合理地断定，如果处在这种条件，没有哪个民主国家会保留“最高票当选制”。不过，正是因为政党的支持力量分布并不均匀，这种离奇的、也是完全反民主的结局才得以避免，比如，有的选区蓝党可能得到 65%的选票，而另一些选区它可能只得到了 40%，剩下的 60%投给了紫党。各选区围绕全国平均水平而有所不同。这可参见表 3 中例 2 的示范。

共有 10 个选区，每个选区 100 名投票者，如表 3 所示，他们分别支持蓝党和紫党。

显然，如果“最高票当选制”造成的代表状况要让人们觉得公平、可以接受，那么，政党支持力量在全国的分布就不能太均匀。相反，选票分布得越均匀，“最高票当选制”下选票和议席之间的差距就越大。“最高票当选制”造成的扭曲会随着一个国家的地区差异的缩小而上升，1997 年英国的情形就是这样。

如果这样的话，实行“最高票当选制”的国家为什么不转向“比例代表制”？首先，像英国和美国，它们从开始实行代议制政府的时候就是“最高票当选制”占据主导地位，这种历史和传统具有沉重的分量，我们忽视不得。美国是一个最好的例子。在美国，对实质上居少数地位的非洲裔美国人，最高票当选制的结果

表3　“最高票选”的选举制度示范

例1　得票均衡的情形

选区	票数		席位	
	蓝党	紫党	蓝党	紫党
1	51	49	1	0
2	51	49	1	0
3	51	49	1	0
4	51	49	1	0
5	51	49	1	0
6	51	49	1	0
7	51	49	1	0
8	51	49	1	0
9	51	49	1	0
10	51	49	1	0
总计	510	490	10	0

例2　得票不均衡的情形

选区	票数		席位	
	蓝党	紫党	蓝党	紫党
1	55	45	1	0
2	60	40	1	0
3	40	60	0	1
4	45	55	0	1
5	52	48	1	0
6	51	49	1	0
7	53	47	1	0
8	45	55	0	1
9	46	54	0	1
10	55	45	1	0
总计	502	498	6	4

可以完全剥夺他们在州一级立法机构和众议院获得公平代表的机会。为了避免这种状况，让非洲裔美国人在州议会和国会中也至少能拥有一些代表，立法机构和法官时常特意把选区划得让非洲裔美国人能占据地区的多数。这样碰巧划出的选区，和地理、经济或历史没有任何关系。如果实行的是比例代表制，而非洲裔美国人投的又只是他们自己候选人的票，那么他们的代表就会与他们的人数成比例，比方说，一个州如果有20%的选民是黑人，而每个人又都投自己人的票，那么他们就能确保有20%的席位。

如果这样，又为什么不采用比例代表制的办法？主要的原因是由于，在美国，人们普遍对比例代表制存有敌意，因而，无论立法机构或法官，都不会认真地去考虑用它来代替以种族划分选区的办法。

名词解释：不公正地划分选区（Gerrymandering）

不公正地划分选区，是完全为了达到政治的目的而对选区进行划分，这在美国是一种传统的做法。它的取名和前面提到的美国制宪会议代表盖里（Elbridge Gerry）有关。盖里是马萨诸塞州的民选州长，1812年为了帮助民主党在州立法机构中保持多数地位，重新划分了选区。其中的一个选区，人们发现它的形状就像一条火蛇（salamander），有一个批评家就此评论说它更像一条盖里蛇（gerrymander）。这个词“gerrymander”和它的动词形式“to gerrymander”，此后就成为了美国人的日常用语。

其实，除此以外，还有更具说服力的论据，可以支持历史上人们这种对最高票当选制的偏爱。支持这种制度的人认为，最高票当选制倾向于把获胜的党派在立法机构中的多数优势更加放大，这会有两个好处：

两党制对多党制：人们所以为最高票当选制辩护，是因为它确实阻止了第三党的出现，从而有助于维护两党制。相反，比例代表制通常造成的都是多党制。尤其在英语民主国家，人们都非常推崇两党制，而厌恶、非议多党制。那么，哪一种更好呢？

围绕两党制和多党制的相对价值，人们始终争执不下。一般说来，它们的优点也就折射出了它们的缺点。比如说，两党制的一个优点是它减轻了选民的负担，把选民的选择对象简化为两个；而支持比例代表制的人恰恰认为，这么大幅度地减少人们的选择机会，严重地损害了选民的选择自由。他们会提出，这样的选举可能会非常自由，但是，由于它否定了少数派的代表权，因而必然是不公正的。

有效统治：两党制的倡导者支持最高票当选制的另一个原因是它的一个更深远的影响。获胜的党派借助最高票当选制，在立法机构中的多数地位得到放大，少数派更加捉襟见肘，难以组成同盟来阻止多数派执行他们的计划，执行他们的领导人所称的"民众的授权"。最高票当选制使多数党在立法机构中的地位更加突出，它的领导人掌握的票数总是绰绰有余，即使党内有些成员投票时改换门庭也无关紧要。因而，有人认为最高票当选制可以使政府达到效率标准。相反，在有些国家，比例代表制在议会中形成了许多相互竞争、相互冲突的党派和联盟，从而，要组成一

个多数联合阵线难乎其难，即使成功也非常脆弱，这使得统治的效率大打折扣。意大利就是人们常常想到的例子。

不过，最高票当选制的支持者们也常常忽略了，在实行比例代表制的国家里，稳定的议会多数派（通常是由两到三个党派组成的联盟）能够成功地推行广泛的改革方案。事实上，有些民主国家，如荷兰和斯堪的纳维亚国家，是务实的改革与稳定相结合的真正典范。

民主宪法的一些基本方案

现在我们明白，设计一部新宪法，或者对旧的宪法加以重新改造，这样的事情绝不可以等闲视之，论难度，论复杂程度，它不下于设计一艘探测外空的载人宇宙飞船。没有人会把设计宇宙飞船的任务交给外行，因而，宪法的设计也需要集中一个国家的精英。但和宇宙飞船不同的是，一些重要的宪法革新如果要维持下来，它还需要被治者的批准、同意。

宪法的一些主要方案，再加上各种不同的组合方式，两者结合在一起，可以构造出的备选方案数量十分惊人。前面我曾提醒过，任何一个一般性的备选方案，在进行具体选择的时候几乎总是具有无穷多的可能性。这里我无须再指出这一点。我们内心一定要牢牢把握住这一点，然后，我们可以就宪法的各种备选方案提供一些一般性的指导意见。

我们不妨从选举制度和行政首脑五种可能的组合着手进行讨论。

欧陆方案：议会制政府和比例代表制选举。老牌民主国家中

议会制具有压倒性的优势，而在一般民主国家中，它通常也较总统制更为盛行[2]。我们已经注意到，老牌民主国家中，最受欢迎的组合是议会制度外加成员的比例代表制选举。由于这一组合在欧洲占有优势，这里，新兴民主国家也亦步亦趋，效仿这条标准的欧洲道路，所以我称之为欧陆方案。

英国方案，或称威斯敏斯特方案：议会制政府和最高票当选制选举。它的起源，它的流行，都是在英语国家（美国除外），因而我把它称为英国方案（有时它也沿用英国政府所在地的名字，称为威斯敏斯特模式）。在长期的演化之后，毫不奇怪，老牌民主国家中只有英国、加拿大、澳大利亚和新西兰四国仍然沿用了这一制度（新西兰也于 1993 年弃用了）[3]。

美国方案：总统制政府和最高票当选制选举。在老牌民主国家中美国独树一帜，采用了这种组合，因而我们称之为美国方案。有六个新民主国家也选择了这种安排。

拉美方案：总统制政府和比例代表制。拉美国家对总统制情有独钟，走上了与美国一样的民主道路。不过，在选择选举制度的时候，身处 20 世纪后期的它们都沿用了欧洲的做法。结果，到 90 年代早期民主制度或多或少已经到位的 15 个拉美国家，都采用了总统制和比例代表制的结合作为基本的宪法模式[4]。因此我们可以称之为拉美方案。

让人奇怪的是，老牌民主国家中，除了哥斯达黎加以外，没有一个选择了这种组合。尽管老牌民主国家强烈地倾向于比例代表制，但我们已经看到，它们又毅然决然地拒绝了总统制。只有哥斯达黎加与众不同。由于从 1950 年开始，哥斯达黎加一直是

稳定的民主国家，这和其他拉美国家不同，我把它列入老牌民主国家。但和其他老牌民主国家不同的是，它是总统制和比例代表制的结合。

多重方案：其他组合方式。有一些老牌民主国家，它们在这些多少有些“纯粹”的宪法类型的附近，又创造出了新的宪法安排，这些安排在一些主要的方面都不同于那些“纯粹”类型。它们这是有意为之，为的是减少纯粹的宪法类型带来的不太令人满意的后果，而同时又保留它们的好处。法国、德国和瑞士正是这方面重要的例子，它们为我们展示了宪法构造上的匠心。

法兰西第五共和国宪法规定，总统由选举产生，他握有相当的权力。同时，宪法还规定了总理的存在，他由议会选出。宪法对最高票当选制也作了修正：如果一个选区里，参加国民大会竞选的候选人没有一个得到了超过半数的选票，那么还要举行第二轮选举以决定胜负，第一轮得票超过了选民登记数 12.5% 的候选人才有资格参加这一轮的竞争。因而，在第一轮，小党派四处出击，企图有所收获；但到了第二轮，他们以及他们的支持者就只能在两个最有希望的候选人之间作出决定，把自己的命运和两个人中的一个联系在一起。

在德国，联邦议院半数成员由最高票当选制选举产生，另一半由比例代表制产生。意大利和新西兰也采用了德国式的办法。

瑞士境内生活着说不同语言的居民，为了使政治制度能够适应这一现实，它创造出了一种集体领导制度，由联邦议会选出七名联邦委员组成最高行政机构，每届任期 4 年。在老牌民主国家中，瑞士的集体领导制度是独一无二的[5]。

民主宪法的思考：一些指导意见

前两章里，对一些老牌民主国家的经验已经略有触及，根据这些经验，我想提出下列结论：

* 一个国家的基本问题，多数不能通过宪法的设计得到解决。如果一个国家的基础性条件非常不利，任何宪法也维持不了民主；而如果它的基础性条件非常有利，那么它就有大量的宪法安排可供选择，这些选择都能够使它的基本民主制度得以维持。然而，一个国家的基础性条件如果是多重的，既有有利的一面，又有不利的一面，这时，精心构造一部宪法会大有帮助（下一章有进一步的讨论）。

* 一部宪法是否成功，维持民主制度的根本的稳定并不是惟一的标准，虽然它极为关键。其他一些标准，包括代表的公平，透明、易懂，灵敏，及有效的统治，等等，也都十分重要。特定的宪法安排不仅能够，而且事实上也非常可能对这一类价值产生有利的作用。

* 所有的宪法安排都有不利的一面，我们找不到一种安排可以满足全部合理的标准。从民主的观点来看，没有一部宪法完美无缺。此外，引入一部新宪法，或者修改旧的宪法，有些结果必定是事先无法预料的。因而，在进行宪法设计或改革的时候，需要对目标、风险和变化的不确定性这三者之间作出判断，以实现一种可接受的平衡。

* 在过去两个世纪里，美国人看来已经发展出了一套使他们的总统国会制、最高票选制、联邦制和强大的司法审查制能够良好运行的政治文化、技能和实践。不过，这一套美国体制异常复杂，在别的国家很可能就不会运行得这么好。无论怎么说，照搬的例子还不多见。很可能根本不应当照搬。

* 有些学者认为，中部和南部美洲地区的共和国频繁出现的民主制度的崩溃，一个原因是拉美式的组合方式——总统制和比例代表制——在其中作祟[6]。拉美之所以出现政治上的极端化和危机，从根基上说有许多不利的因素，要从这些因素中把宪法形式单独挑选出来，分析它的影响，这不太容易，不过，民主国家最稳妥的办法还是避免拉美式的选择。

杰斐逊对法国和美国革命始终持乐观的态度，他受到自己乐观情绪的感染，曾一度断言每一代人都要革命一次，革命是件好事情。然而20世纪的无数革命粉碎了这一浪漫的理想，这些革命的结局或者是一场悲剧，或者十分不幸，或者更糟糕，从中产生了专制政权。不过，民主国家如果每隔20年左右，就把一批宪法学者、政治领袖和有见识的公民聚集在一起，根据自身的经验，同时也根据其他国家的经验所提供的飞速扩展的知识，对自己的宪法进行评估，这未必是个馊主意。

第 四 部 分

有利与不利的条件

12

有利于民主的基础性条件

20世纪是个民主经常失败的时代，它被专制政权取代的例子发生了不下70起。[1]但20世纪又是民主取得异乎寻常成功的时代。在它临近结束之际，已经进入了一个民主的凯旋时代。各种民主观念、制度和实践，它们的范围和影响已经遍及全世界，这使得本世纪成为人类民主史上最为光辉的时代。

从而，我们面临着两个问题，或者更准确地说，是一个问题的两种维度：我们怎么解释在世界上这么多地方、这么多国家建立民主制度？我们又怎么解释它的失败？完全地回答几乎是不可能的，不过，两组相互关联的因素，在其中无疑发挥了至关重要的影响。

各种替代方案的失败

首先，在本世纪，民主的主要敌人在竞争中多数一败涂地。

从远古以来，在世界的大部分地区，君主制、世袭贵族制和开明寡头制这些非民主的统治形式一直主宰着人们的信仰和实践，但进入20世纪，才走过四分之一的路程，这些统治形式的合法性，它的意识形态感召力，就都发生了致命的枯竭。虽然取而代之的是一些更有民众基础的非民主统治，它以法西斯主义、纳粹主义以及其他各种专制学说和政府的面目出现，但这些统治都历时很短：轴心国在二战的失败，使法西斯主义和纳粹主义由此一蹶不振；再往后，军事独裁统治，最显著的例子是拉美，也由于经济、外交乃至军事上（阿根廷）的失败而垮台。随着本世纪跨入最后一个十年，列宁主义，作为民主剩下的惟一的、也是最重要的一个极权主义敌人，其典范是苏联共产主义，也突然崩溃，内部的腐蚀和外部的压力使它无可挽回地走向了衰落。

那么，民主在这个世界上可以高枕无忧了？像美国总统伍德罗·威尔逊在一战结束后的1919年乐观地（后来证明也是错误地）宣布的那样，世界终于“成了一个民主的安全处所”？

很不幸的是，还没有。民主的最终胜利并没有来临，而且也不会很快来临。地球上人口最多的国家，世界的一个大国，中国，至今还没有实现民主：在他们四千年灿烂的文明历程中，中国人从来没有体验过民主；而近期它能否转变成民主国家，前景也很可疑。在世界的许多地方，非洲、东南亚、中东和苏联解体后的一些地区，非民主政权依然存在，大多数这些国家的条件并不是非常有利于民主，因而，它们是否会向民主转型、怎样转型，眼下还不好说。最后，还有为数不少的国家，虽然进行了民主的转型，引入了多元民主的基本政治制度，但它的基础性条件

还不足以保证民主的永久存在。

基础性条件？我已经一再地表明，一个国家的某些基础性或背景性条件会有利于民主的稳定。这些条件如果过于脆弱，或者完全缺乏这些条件，那么民主制度不可能存在，或者，即使它存在的话，这种存在也非常不稳定。

现在我们就可以问一问，这是怎样的一些条件？

要回答这个问题，20世纪有一大堆相关的经验可资利用，其中，既有经历了民主转型、巩固了民主制度并数十年保持不变的国家，也有转型之后即告崩溃的国家，还有从来没有进行转型的国家。这些转型、巩固和崩溃的例子，为我们揭示了对一个国家能否实现民主关系重大的五个条件（当然可能还有其他的条件），如图7。

图7　有利于民主的条件

民主的关键条件：

1. 军队和警察控制在由选举产生的官员手里；
2. 民主的信念和政治文化；
3. 不存在强大的敌视民主的外部势力；

有利于民主的条件：

4. 现代的市场经济和社会；
5. 弱小的亚文化多元主义（weak subcultural pluralism）。

外部干预

一个国家，如果受到另一个国家的支配，而这个国家又敌视

它的民主政府，那么，民主制度不太可能获得发展。

有的国家，虽然其他条件都相当有利，但民主制度依然未获发展，或者中途夭折，这其中的原因，有时单从外部干预就可以得到解释。例如，如果不是二战以后苏联的干预，捷克斯洛伐克很可能现在已经算到老牌民主国家中了。波兰和匈牙利也是由于苏联的干预，才没有能够发展出民主制度。

更令人吃惊的是，直到 20 世纪的最后几十年，美国在拉丁美洲留下的干预记录极不光彩，它为了保护本国企业，或者是官方所谓的美国国家安全而在拉美进行的干预，有时不惜直接干预以推翻当地的民选政府。虽然这些拉美国家的民主是被扼杀于襁褓之中，它们还不一定算得上是充分的民主制，但如果没有美国的干预——或者，如果在民主化之初能够得到它的有力支持就更理想了——它们很可能会发展出民主制度。这方面尤为惊人的例子是美国情报部门 1964 年对危地马拉的秘密干预，结果推翻了由具有民粹主义和左倾色彩的雅各布·阿本斯总统领导的民选政府。

随着苏联的崩溃，中欧和波罗的海地区的国家迅速地开始了民主制度的建设。此外，美国，一般说来国际社会也是一样，也开始反对拉美和其他地区的独裁政权，支持世界大部分地区民主制度的发展。人类历史上，各种国际力量——政治的、经济的和文化的——从来没有像今天这样支持着民主的观念和制度。这使得 20 世纪最后几十年间，全球的政治气候发生了划时代的转折，从而极大地改善了民主发展的前景。

对军队和警察的控制

如果军队和警察力量没有完全控制在由民主选举产生的官员手里，民主政治制度就不可能获得发展、维持。

与外部的干预威胁相比，某些有办法使用军队和警察这些主要暴力强制手段的领导人，也许是对民主的最严重的内部威胁。民主选举的官员，如果要实现和维持对军队和警察的控制，他必须得到其成员，尤其是各级官员的服从，而且这种服从必须根深蒂固，无可摆脱。至于为什么在有的国家文职官员控制了武装力量，在另一些国家却没有，其中的原因过于复杂，不能在此细述。就我们的目的而言，重要的是，如果没有这种控制，民主前景暗淡。

可以想一想中美洲那段令人并不愉快的历史。在1948到1982年危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯和尼加拉瓜出现的总共47个政府中，超过了三分之二的政府是借助自由公正的选举以外的手段上台的——多数是通过军事政变。[2]

与此相反的例子是哥斯达黎加，它自1950年以后就成为这一地区民主的灯塔。那么，为什么它能够发展和维持民主制度，而它的周边邻国却徒唤奈何呢？原因部分在于，它具备其他一些有利条件。不过，即使有这些条件，一旦遇到军事政变，民主政府也性命难保，这在其余的拉美国家已经屡见不鲜。然而，1950年，哥斯达黎加戏剧性地解除了这种威胁：民主政府的总统做出了一项奇特的、大胆的决定，取消了军队！

至今未见有国家仿效哥斯达黎加的榜样，多数国家将来也未

见得有这样的可能。然而，要说明选举的官员对军队和警察的控制对于确立和维持民主制度的重要，再找不出比这更生动的例子了。

文化冲突程度较低或者不存在

具有相当的文化同质性的国家，极有可能发展和延续民主的政治制度；相反，一个国家如果存在亚文化的严重分化与冲突，这种可能性就大大降低。

通常，语言、宗教、种族、民族身份、地区，有时还有意识形态上的差异，就构成了各种独特的文化，同一种文化的成员，享有共同的身份和情感纽带，把“我们”和“他们”截然地分开。团体内部，成员建立朋友、同伴、配偶、邻居和客人等等各种私人联系。此外，他们还经常参加各种典礼和仪式活动，许多这样的活动划定了团体的边界。在所有这些方面，还有其他一些方面，一种文化可能事实上会成为成员的“生活方式”，成为国中之国，民族内部的民族。在这种情形下，社会可以说是以垂直的方式分层的。

文化冲突的爆发会波及政治领域，而且常常如此，例如：宗教、语言和学校的着装规定；平等的受教育机会；团体之间的歧视行为；政府是否支持宗教或宗教机构，如果支持，支持哪一方，在哪些方面予以支持；某一团体让另一团体感到深受冒犯、希望予以禁止的某些做法，诸如堕胎、屠宰奶牛或衣着“不文明”；是否应当调整领土和政治的边界，以便满足团体的愿望和要求，以及怎样做到这一点，等等，不一而足。

这一类的争端给民主出了道特别的难题。某一文化的支持者，往往把他们的政治要求看做是关系到原则、关系到深刻的宗教或准宗教信仰，关系到文化的保持和团体的生存的大事，认为这些要求至关重要，不容妥协。他们没有丝毫商量的余地。而一个和平、民主的过程，通常都要求用谈判、调解和妥协的方式解决政治的冲突。

如果我们看到，那些历史较长、政治稳定的民主国家，通常能够避免严重的文化冲突，对此不必大惊小怪。即使公民在文化上存在重大分歧，多数时候，这些国家大体都是让那些更容易调和的分歧，比如说经济问题上的分歧，来支配它们的政治生活。

难道一切可以让人放心，没有例外？有一些。在美国、瑞士、比利时、荷兰和加拿大，文化多样性表现得特别醒目。既然多样性可能激发出难以控制的文化冲突，那么，这些国家的民主制度又是怎样维持至今的？

这些国家经历虽然彼此不同，但都告诉我们，文化多样性在政治上可能带来的不利后果，在一个其余条件都有利于民主的国家里，有时可以使它得到更多的控制。

同化：这是美国采用的办法。在美国，在经历两个世纪的殖民统治和独立之后，白人定居者牢固确立了在美国文化中的主流地位，他们大部分来自英国。但从1840年开始，一直到1920年，这种主流文化不得不面对来自爱尔兰、斯堪的纳维亚、德国、波兰、意大利和世界各地的一波又一波的非英籍移民浪潮，这些移民，通常从他们的语言（爱尔兰人是例外）、宗教、食物、衣着、风俗、习惯、邻里以及其他一些特征就能够辨别出来。到

1910年，居住在美国的白人中，每五个就有一个不是本土出生；而本土出生的白人中，超过四分之一的人父母是在国外出生。但在移民进入美国后，不到两代人的时间，他们的后代就被主流文化同化。事实上，这种同化如此彻底，使得今天虽然还有许多美国人与他们祖先生活的国家和文化保持（或发展）着某种联系，但他们主要的政治忠诚和身份都属于美国。

同化作用的成就令人侧目，使大量移民本来有可能在美国造成的许多文化冲突大为减少。尽管如此，美国经验也告诉我们，这种方法存在一些关键的缺陷。

首先，许多由于美国允诺的美好生活而来到这里的成年移民，他们急切地盼望被同化，盼望“成为真正的美国人”，这大大缓解了同化的压力；而这在他们后代身上表现得更为明显。从而，同化主要是通过自愿的方式，或者是通过社会机制（例如羞愧）的强制作用进行，这大大减少了对国家强制力的需要。[3]

如果说，美国社会在对众多移民的同化上总体非常成功，那么，当遇到更为深刻的种族或文化分歧时，这种方法立刻暴露了它的有限性。当白种人遭遇到长期居住在新世界的土著人时，同化让位于武力、强迫迁居和隔离；大量的非洲裔美国人以及他们的后代也没有被同化，具有讽刺意味的是，这些人和印第安人一样，比多数移民都更早踏上这片土地。以种族为界限、以暴力强制实施的等级壁垒有效地阻碍了同化。类似的失败例子还包括19世纪末来到美国，在铁路和农场充当劳工的亚洲裔移民。

还有一个更大的、无法用同化来弥合的鸿沟。19世纪早期，一种独特的亚文化、经济和社会形态在南方各州兴起，它的基础

是奴隶制。南方各州的美国人，和西北各州的美国人，有着根本无法相容的生活方式，由此造成了他们的分裂。这最终导致了一场“无法控制的冲突”，虽然人们想尽办法，但依然不能用和平谈判与妥协的方式解决。[4]由此引发的内战持续了四年之久，人员损失惨重。甚至当南方战败、奴隶制废除之后，冲突依然没有结束。这时，南方出现了一种独特的亚文化和社会结构，它以暴力和恐怖手段相威胁，并不惜付诸实施，以此迫使非洲裔美国公民屈服。

以上都是同化失败的例子。到了20世纪末，在美国，以往的同化方法在对付日渐扩大的西班牙裔和其他产生自我意识的少数民族团体时，能否获得成功，这还是未知数。将来，美国会发展成为怎样的多元文化社会？是同化不再保证文化冲突处于民主程序的和平控制之下，还是相反，文化的差异造就出高度的相互理解、容忍和融合的气氛？[5]

协商：瑞士、比利时和荷兰，都存在独特的亚文化。这些亚文化，潜在地都有发生冲突的可能。从三个民主国家的经验中，我们又能学到什么？

三个国家都作了某些政治安排，规定内阁或议会的决策需要一致同意或取得广泛的共识。这时，多数统治的原则不同程度地让位于一致原则，从而，政府的任何决定，如果它会对内部的一种或几种亚文化造成重大的影响，都必须得到该团体在内阁和议会中代表的明确同意。比例代表制为这种解决办法提供了便利，它保证了每个团体都能够在议会中得到公平的代表。而在内阁中，这些团体也同样得到了代表，并且，由于这些国家采用协商

的做法，因而，内阁中每一种亚文化的成员，对于他们不同意的任何政策，都可以行使否决权（这一类的安排，政治科学家称做“协合式民主”[consociational democracy]，具体的细节在三个国家有很大的不同。详情参阅附录2）。

显然，如果不具备某些特殊的条件，这一类协商体制既不可能产生，产生出来也不可能顺利地运行。它所需要的条件包括：调解的才能；对妥协异常地宽容；值得信赖的领导人，他们能够通过谈判，以支持者同意的方式解决冲突；在基本目标和价值上的一致，但为了能够达成协议，这又应当是非常宽泛的一致；一种民族认同感，它遏止了彻底分离的要求；承担遵守民主程序的义务，排除暴力或革命手段的使用，等等。

这些条件极其难得。如果缺乏这些条件，就不可能作出协商式的安排。即使我们想办法实施了这样的安排，剧烈的文化冲突也会给它造成压力，最终使它崩溃。黎巴嫩的悲剧就是这样。曾有政治科学家称它为一例极其成功的“协合主义民主”，但1958年，由于内部压力过大，超出了协商式体制的控制，它陷入了一场久拖不决的内战。

选举制度：由于政客们为了争取支持而展开角逐，这为文化上的差异火上加油，使得它常常无法控制。威权主义政体，有时运用自己巨大的强制力量，还能够压制住文化的冲突；但随着民主化的展开，强制手段的使用日趋减少，冲突又会爆发。政客们看到文化认同上有现成的便宜可占，难免要受它的诱惑，会有意地转向自己的文化群体，向人们提出种种呼吁，从而煽动起潜在的敌意，变为公开的仇恨，最后愈演愈烈，发展成“文化清洗”。

政治科学家曾经建议修改选举制度，以改变政客们的动机，使得调解的收益超过了冲突，这就可以避免上述的结局。他们为此设计的安排是，候选人如果只得到一个文化群体的支持，他便不能当选；如果要当选，候选人需要得到几个主要群体的支持。这里的问题自然是，必须说服政治领袖们在民主化之初采纳这种安排。一旦实行了一套更带有分裂性质的选举制度，事态一步步升级为文化冲突就完全不可阻挡了。

分离：如果文化裂痕太深，此前我们谈论的办法都无能为力，剩余的选择就只有允许文化群体加入其他政治单位，获得充分的自主，以维持他们的认同，实现他们主要的文化目标。有些时候，可以采用联邦制的办法，允许其组成单位，州或省，拥有充分的自主，以容纳不同的群体。瑞士在创建一个和谐的多元文化社会上所以能取得成功，一个关键的因素就是它的联邦制。它的州多数在文化上都具有相当的同质性，比如，一个州可能是说法语、信天主教，另一个州又可能是说德语、信新教。州的势力足以应付文化上的需求。

瑞士人解决多元文化问题的方法和其他民主政治的方法一样，需要一些非同寻常的条件。单就瑞士而言，这样的条件至少有两个：第一，不同亚文化的公民此前在地域上已经彼此分离，从而，这种解决办法不会处境艰难；第二，尽管出于种种意图公民被分割在各自治单位中，但他们必须形成强烈的国家认同和共同的目标、价值，以便维持联邦的存在。虽然瑞士将这两项条件集于一身，但这种情况并不常见。

如果存在第一项条件而不存在第二项，那么，文化的差异很

可能会导致彻底的独立要求。如果民主国家是和平地分裂成两个国家，单纯从民主的标准来看，这倒也无可指责。例如，挪威在与瑞典的联盟关系中，有长达一个世纪的时间都处在近乎独立的状态，之后，于 1905 年，和平地实现了彻底的独立。

但是，如果第一项条件并不充分，各个群体相互交错，那么，独立必然会使新国家中的少数民族群体处境艰难，他们可以以此为自己的独立，或者，为继续以某种方式留在母国进行辩护。在加拿大，围绕魁北克省独立的争论由于这一问题而变得复杂。尽管魁北克许多说法语的公民希望获得完全的独立，但该省还有相当数量母语不是法语的人口，如英语居民、原住民和移民等，他们仍然愿意做加拿大的公民。虽然理论上我们可以提出一种复杂的疆域划分方法，使得那些愿意留在加拿大的人能够如愿以偿，但这在政治上是否可行，目前也还未知。[6]

事实不免让我们气馁：要解决民主国家多元文化可能带来的问题，我所描述的所有解决方法（也许还有其他方法），它们的成功都有赖于一些专门的条件，而这些条件通常并不容易达到。多数的老牌民主国家，由于它们的异质程度都较为适中，很大程度上能够免于严重的文化冲突。但是，随着 20 世纪行将结束，事情开始渐渐起了变化，到了 21 世纪，几乎不可能再这么幸运了。

民主的信念和文化

所有的国家，事实上，在政治、意识形态、经济、军事和国际问题方面迟早都会遭遇到相当深刻的危机，因而，一个民主政

治制度如果要延续下来，就必须克服这些危机所带来的挑战和混乱。稳定的民主并不会一帆风顺地实现，有时它也会在危险恶劣的天气中航行。

如果危机十分严重，久拖不决，那么由于某些威权领导人许诺用强有力的专制方式结束危机，民主被颠覆的可能性就会增加。自然，依照他们的方式，民主制度和程序就会被搁置在一旁。

在本世纪，民主的崩溃时有发生，本章开头提到的70起民主失败的例子可以为证。但是也有经受住考验的国家，而且它们经受的不是一次而是许多次的考验。有几个国家，我们看到，甚至克服了剧烈的文化差异造成的威胁。还有一些，当它们出现在民主国家的舰队中的时候，甚至比以前更能驾御大海的风浪了。暴风雨中的幸存者们，就是我们能够称为老牌民主国家的那些国家。

为什么有些国家，民主制度能够经受危机的考验，而另一些国家却不能？在前面提到的有利条件之外，还有一点需要补充：如果公民和领导人对民主的观念、价值和实践给予强有力的支持，一种稳定的民主的前景就更加光明；如果这些信念和倾向落实到国家的文化中，并且大部分能够在代际之间传承，这就是最可靠的支持。换言之，就是国家拥有一种民主的政治文化。

民主的政治文化有助于塑造公民的信念，使他们相信：民主和政治平等是可欲的目标；军队和警察应该完全掌握在选举产生的领导人手里；应当维持第八章描述的基本的民主制度；应当容忍和保护公民在政治上的分歧和异议，等等。

我无意认为，在民主国家里，每一个公民都应当被塑造成理想的民主公民。幸亏不必如此，不然民主国家或许根本就不会存在！但是，除非公民中，倾向于民主以及民主政治制度而不是非民主制度，支持那些拥护民主实践的政治领袖的公民占据了实质的多数，民主不可能度过各种不可避免的危机。其实，只要好勇斗狠、敌视民主的少数人达到相当的数量，对于损害一个国家维持民主制度的能力来说，很可能已经足够了。

在一个国家，人们是怎样开始慢慢相信民主的观念和实践的？这些观念和实践，又怎样才会成为这个国家文化的内在组成部分？要回答这些问题，就需要深入各种历史的演进过程，这些过程有些是普遍的，有些是一个特定的国家独有的，不过，这么一项任务已经超出了本书的范围。我想说的只是：那些被历史引导到这条幸福之路上的国家，它们是幸运的！

但是，历史当然不会永远这么慷慨。它给予许多国家的政治文化，充其量只能算是对民主制度和观念的软弱无力的支持，而从坏处看，却是对威权统治的强大支持。

市场经济下的经济增长

历史地看，民主信念和民主文化的发展，与我们泛泛而称的市场经济有密切的关系，更明确地说，一种企业主要为私人所有而非国有的市场经济，也即，一种资本主义而非社会主义或者中央统制式的经济，是民主制度十分有利的条件。不过，在民主和市场资本主义之间的这种密切关系的背后，隐藏着一个矛盾：市场资本主义必然会造成不同公民政治资源的不平等，因而，市场

资本主义严重损害了政治上的平等，因为经济上不平等的公民不可能拥有政治上的平等。在实行市场资本主义经济的国家里，就出现了这种情况，它根本不可能实现完全的政治平等。因而，在民主和市场资本主义经济之间，存在着永恒的张力。那么，能否为市场资本主义找到一个合理的替代品，从而减少对政治平等的损害？随后的两章，我回到这个问题，回到更一般性的民主和市场经济的关系问题。

但是，同时，我们势必得出的结论是：一种市场资本主义经济，它所造成的社会，它所引起的、为它所特有的经济增长，这一切，对于发展和维持民主政治制度来说，都是非常有利的条件。

总　结

很可能还会有其他一些有利条件：法治、长期的和平，以及其他必然会存在的条件。但我相信，我所提到的五个条件，都可以算做最为关键的条件。

本章的论述可以总结为三个命题：第一，一个国家，如果拥有了全部五项条件，几乎肯定能够发展和维持民主制度；第二，一个国家，如果缺乏全部五项条件，几乎毫无可能发展民主制度，或者，即使它以某种方式发展了出来，也不可能维持。那么，如果一个国家这些条件处于一种混合的状态，有些有利，有些不利，那又如何？答案以及第三个一般性命题，我先不给出，先让我们考察印度这一奇怪的案例。

印度：一种几乎不可能的民主

也许你已经对印度产生了好奇：难道它不是缺乏全部的五项条件吗？果真如此，它不是与我的全部看法都矛盾了吗？还不至于。

乍一看来，印度能够长期维持民主制度，似乎非常不可思议。印度的人口，到20世纪末已经接近10亿，而且，与世界上其他国家相比，在印度，人们之间的界限要多得多，这些界限包括语言、种姓、阶级、宗教和地区，而且，每一种界限内部还可以进一步分出无穷多种界限。[7]请考虑以下事实：

印度没有全国性语言。印度宪法承认的官方语言有15种，但即使这样，语言问题涉及的范围还是被低估了：在印度，至少存在着35种使用者超过100万的独特语言。此外，印度人使用的独特方言达22000种之多。

尽管居民中80%是印度族人（其余主要是穆斯林，但有一个邦，克拉拉邦，居住有许多基督徒），但由于从公元前1500年开始印度教就为印度人规定了种姓制度，这严重削弱了印度教的凝聚力。首先，有为数众多的人民被排除在规定的四种世袭种姓之外，他们是“贱民”，是一旦接触就会玷污了自己的“不可接触者”。此外，每一种种姓还划分成无数世袭的小种姓，在它的内部，成员的社会地位、居住环境，常常还包括职业界限都有严格的规定。

印度属于世界上最穷的国家之列。你可以数一数：从1981—1995年，印度有一半人口的生活水平每天不到1美元，按

照这个标准，它在世界上排在倒数第五；1993—1994年，按照官方的声明，超过三分之一的印度人口——3亿多人——生活在贫困中，他们主要分布在小村庄，从事的是农业生产；1996年，根据“人类贫困指数”计算，印度在78个发展中国家当中排名第47，它的后面是卢旺达，排名第48。此外，在年满15岁以上的印度人当中，有半数是文盲；而在6岁以上的妇女当中，这一比例超过了60%。

尽管印度在1947年获得独立，1950年通过民主宪法，但鉴于我前面提到的那些条件，印度的政治实践从民主的角度看所表现的一些惊人的缺陷，也就不足为奇。违反基本人权的事件在这里频频发生；[8]企业界人士把印度列入世界上10个最腐败的国家之列。[9]更糟糕的是，1975年，印度民主制度被推翻，专制统治取而代之，首相英迪拉·甘地发动了一场军事政变，宣布进入紧急状态，暂缓实行公民权利，并把数以千计的反对派领导人送入监狱。

但大多数时候，大多数的印度人都支持民主制度。在英迪拉·甘地夺取政权两年之后，在一场相当公正的选举中，她被选下台，这样的行为，一个不适合民主的民族是做不出来的。不但印度的政治精英，还有它的全体人民，对民主制度和实践所怀有的留恋之情，比她所猜想的要强烈得多；他们不会允许她用专制的方式进行统治。

尽管印度的政治生活充满了骚乱、暴力，但不知为什么，基本的民主制度，包括它的缺点在内，依然在发挥作用。这一事实似乎粉碎了人们按照常理得出的期望。对此，我们该怎么解释？

任何关于印度之谜的答案都必定带有尝试的性质。然而，尽管印度的民主让人出乎意料，但它的某些方面有助于解释，为什么民主制度在印度能够成功地维持。

首先，我所谈论的各种有利条件，有些在印度确实存在。印度的军队脱胎于英国殖民地时期，它发展并维持住了一套规范，强调对选举产生的文职领袖的服从。从而，印度得以免除多数发展中国家民主政府面临的一个最主要威胁。例如，与拉美国家相比，在印度军队的传统中，军事政变、军事独裁几乎得不到支持。警察，尽管存在大范围的腐化，但并不是一支独立的、能够发动政变的政治力量。

还有，带领印度走向独立、帮助它产生自己的宪法和政治制度的那些现代印度的奠基者们，他们全部都忠于民主的信念，他们所领导的政治运动，都强烈地拥护民主的观念和制度。我们可以说，民主是印度的国家意识形态，除此以外再找不出第二种。也许印度人的国家观念比较淡漠，但却和民主思想和信念有着紧密的联系，极少会有印度人拥护其他非民主的思想和信念。

进而，尽管印度具有文化上的多样性，但世界上却没有哪个国家能像它那样，人们广泛地享有一种共同的信仰和宗教实践，这就是印度教。毕竟，10 个印度人中就有 8 个是印度教徒。尽管种姓制度造成分裂，而且印度教民族主义者对信奉穆斯林的少数民族构成了持续的威胁，但印度教确实为大多数印度人提供了某种共同的身份。

然而，即使这些条件能够支持民主制度的存在，但是，无所不在的贫穷，再加上剧烈的多文化冲突，看来似乎印度倒有可能

为强大的反民主运动的迅速蔓延提供一片沃土，最终推翻民主制，建立威权独裁统治。但这一切并没有发生，为什么？更细致的观察会告诉我们一些意想不到的情况。

首先，每一个印度人在文化上都居于少数派的地位，他所在的派别力量微弱，根本不可能单独统治印度。单单是印度文化上派系的数量就告诉我们，每一个派系都偏于弱小，不仅远远够不上多数，而且，距离统治一个幅员辽阔、千差万别的次大陆，就更是差得远。这些少数派团体，如果不借助压倒优势的军事和警察力量，根本无法进行统治。而此前我们已经指出，军队和警察并不能用于这种目的。

其次，除了少数的例外，文化少数派并没有生活在某一个地区，相反总是分散在印度的不同地区。这造成的结果就是，大部分这样的少数派团体不能指望在印度之外去组成一个独立的国家。不论他们是否愿意，多数印度人注定要成为印度公民。既然分离不可能，惟一的选择就是团结，团结在印度之内。[10]

最后，对于多数的印度人来说，找不到现实的、可以替代民主的选择。印度的少数派团体中，没有一个能够独自推翻民主制度、建立威权政体，能够指望借助军队和警察的帮助来维持威权统治，指望形成一个独立的国家，或者，提出一个可以替代民主的意识形态或制度上的方案选择。经验表明，几个少数派团体结成的一个有相当规模的联盟，往往因为分歧太大，无法维持对政权的接管，更不用说实行威权统治。看来，对于多数印度人，民主是惟一可行的选择。

一个完整的印度民主的故事，会比我的叙述更为复杂，任何

国家的完整故事都必定如此。但最终来看，印度的例子证明了我在前面提示的第三个命题：一个国家，倘若民主的五项有利条件既非全不具备，也非完全缺乏，这时，民主带有不确定性，它也许难以实现，但绝非毫无可能。

为什么民主扩散到了全世界?

在本章的开头，我指出，在20世纪的进程中，民主崩溃得何其频繁，但到了20世纪结束之际，它又传播得何其广泛。现在，我们可以解释它的胜利，这是因为，我所描述的这些有利条件，已经传播到了世界各国，范围之广，远远超过了从前。

* 伴随着殖民帝国的解体，各民族的独立，主要极权主义政权的崩溃，以及国际社会对民主化予以越来越多的支持，对民主化怀有敌意的外部势力的干预，这种威胁日趋减小。

* 无论平民还是军事领导人，都越来越清楚地意识到，军事统治往往无法应付现代社会面临的挑战，事实上，它们常常表现出极度的不胜任，因此，军事独裁的威胁也日趋降低。从而，民主最古老、最具威胁的敌人，在许多国家终于被消灭，或者受到严重的削弱。

* 进行民主化的国家中，有许多都具有相当的同质性，能够避免严重的文化冲突。通常这都是些小国家，而不是融合了各种文化的大国。而文化上严重分裂的国家，则设计出了一致同意式的安排。还有国家，它的居于少数派地位的文化，还不够坚固，不足以进行统

治，这样的国家至少有一例，那就是印度。和这些国家相比，在一些文化冲突十分剧烈的地方，比如非洲的部分地区和前南斯拉夫，民主化更多地是一场灾难。

* 随着各种极权主义政体、军事独裁统治以及其他威权主义政体的明显失败，在世界上的许多地区，反民主的信念和意识形态都失去了此前它所具有的吸引力。人类历史上，从来没有这么多的人支持民主观念和制度。

* 市场资本主义扩散到一个又一个的国家。市场资本主义不仅造成了高度的经济增长和财富，还创造了一个同情民主观念和制度的、庞大而有影响力的中产阶级，从根本上改变了社会。

由于这么一些原因，也可能还有别的原因，20世纪成了民主大获全胜的世纪。但我们要谨慎地看待这种胜利，首先，在许多“民主”国家，基本的政治制度依然十分脆弱，或者依然存在缺陷。在图1中，我列出了65个民主国家，但我们也许可以合理地把它们分为三组：最民主的国家，35个；较为民主的国家，7个；处在民主边缘的国家，23个（各种资料来源见附录3）。[11] 所以，“民主的胜利”还不像人们描绘的那样，它还很不彻底。

此外，人们对21世纪民主是否能维持它的成功抱有好奇，这在情理之中。答案取决于民主国家在迎接各种挑战时表现如何。其中的一个挑战，就是从市场资本主义的矛盾后果中直接导致的问题(这我在前面已经有过提示)：它在有些方面有利于民主，而在有些方面又不利于民主。在以后两章里我们要看一看究竟。

13

为什么市场资本主义有利于民主

民主和市场资本主义就象两个被不和谐的婚姻所束缚的夫妻。尽管婚姻充满了矛盾，但它却牢不可破，因为没有任何一方希望离开对方。用植物世界来做比喻就是，二者是敌对的共生。

尽管二者的关系十分复杂，我还是相信，从丰富的并且还在不断增长的有关政治和经济系统的经验中，我们能够得出五个重要的结论。在本章中我列出其中的两个，其他的留待下一章进行说明。

1. 多元民主只有在那些市场资本主义经济占统治地位的国家中才能持久生存；它在非市场经济占统治地位的国家中不能持久。

尽管我把我的结论仅仅局限于多元民主，但它同样很好地适用于古希腊、古罗马和中世纪的意大利城邦时代所发展起来的平民政府，也很好地适用于北欧的代议制民主的演进和市民参与发

展的历程。但是这里我将跨越这段历史，其中的一些我们在第 2 章中已经接触过了，为的是专注于现代代议制民主——即多元民主。

在这里，历史记录令人吃惊地毫无含糊之处。多元民主仅仅存在于那些市场资本主义经济占主导地位的国家，而从来没有在非市场资本主义经济占主导地位的国家中存在过，这是为什么呢？

2. 存在上述这种严格关系的原因在于市场资本主义的一些基本特征使其有利于民主制度。相反，非市场化的经济有一些基本特征对民主的前途是有害的。

在市场资本主义经济中，经济中的实体或者是个人，或者是企业（企业，农场和其他），它们被个人或团体而不是政府所拥有。这些实体的主要目标就是以工资、利润、利息和租金的形式获得经济利益。那些管理企业的人不需要为诸如大众福利或者公共产品等广泛、高尚而含混的目标操心。他们只需被自利的动机所引导。并且由于市场提供给了财产所有者、管理者、工人和其他人大量的对他们来说十分关键的信息，他们可以独立做出决策而不需要中央的指挥（这当然并不意味着他们可以抛弃法律和规则，这一点我会在下一章中阐述）。

同我们的直觉告诉我们的相反，市场的作用是协调和控制经济主体的决策。历史经验相当雄辩地表明，在我们所知的所有制度中，由无数的竞争参与者各自独立地做出无数的决策的经济体系（这里的竞争参与者都是自利的并且被市场提供的信息所引导）能够以最高的效率生产产品和服务。并且，市场制度在完成

上述功能时表现了令人惊叹的规则和有序。

结果，长期来看市场资本主义导致了经济的增长，而经济增长又有利于民主。通过消除极度的贫困和改善生活水准，经济增长有助于减少社会和政治冲突。当经济冲突出现的时候，经济增长可为互惠的解决方案提供资源，以使各方都有所收获（在没有经济增长的情况下，用博弈论的语言来说就是经济冲突成为一场“零和博弈”：即我受益则你受损，你受益则我受损。这样，合作是不可能的）。经济增长同时提供给个人、团体和政府更多的剩余资源以支持教育，这样可以培养一个有修养的、有知识的市民阶层。

市场资本主义有利于民主还因为它所造成的社会和政治后果。它创造了一个庞大的追求教育、自治权、个人自由、财产权、法治和参与政府事务的中产阶级。正如亚里士多德第一个所指出的那样，中产阶级是民主理想和制度的天然盟友。最后，或许也是最重要的一点就是，通过把许多经济决策分散给相对独立的个人和企业，一个市场资本主义经济不必需要一个强大的，甚至是专制的中央政府。

一个非市场化的经济可以在资源短缺并且经济决策少而容易的地方存在。但是在一个更加复杂的社会，为了避免经济的混乱和保证提供给人们至少中等的生活水平，一个由市场提供的协调和控制的替代品就成为必需的了。惟一可能的替代品就是国家的统治。这样，在一个非市场化的经济中，无论正式的、合法的企业所有权是怎样的，它们的决策实际上是由政府做出和控制的。没有了市场的协调功能，政府就必定会担当起分配所有稀缺资源

的任务，这些资源包括资本劳动力、机器、土地、建筑物、消费品、住房以及其他的东西。为了做到这一点，政府需要有一个详尽而全面的计划并且由政府官员负责这个计划的制定、实施和监管。这是一个庞大的任务，它需要巨量的可靠的信息。为了让政府的指导得到遵守，官员们必须寻找和实施恰当的激励机制。这就要依赖包括从奖励，包括合法的（例如工资和奖金）和非法的（例如受贿），到强制和惩罚（例如对经济犯罪处以死刑）等一系列的手段。除非在极少和延续很短时间的情况下，没有一个政府曾经胜任过这个任务。一会儿我会再对此阐述。

然而，对民主的前途最有害的并不是中央计划经济的低效率。而是这种经济的社会和政治后果。一个中央计划经济将整个经济中的资源受控于政府领导人。为了预见这个不合情理的政治果实的可能的影响，我们只需回忆起下面的这句格言："权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败"。一个中央计划经济意味着用醒目的字眼对政府领导人发出了热烈的邀请：你可以自由地运用这个经济中的一切资源来巩固、维持你的权力。

政治领袖们将不得不拥有超人的自制力以抵抗这种诱惑。可是，悲惨的历史记录清楚地表明：所有获取了由中央计划经济提供的巨大资源的统治者都应验了上述格言的正确性。政治领袖利用独裁权力可能会达到好的或者坏的结果。历史记录下了两者中的一部分，尽管总体上，我认为独裁统治的坏结果要远远多于好结果。在任何情况下，中央计划经济总是同独裁政权紧密地联系在一起。

某些限定条件

尽管上述一些限定条件的结论是有效的，它们也需要一些限定。首先，经济增长并不仅仅存在于民主国家中，经济停滞也并不是非民主国家所独有。实际上，在经济增长和国家的政治体制之间并没有关联性。

其次，尽管民主仅仅存在于市场资本主义经济占主导地位的国家和地区中，但是非民主国家也同样存在市场资本主义。在一些这样的国家中，特别是台湾和韩国，我前面提到的那些要素导致经济的增长，并且市场经济反过来推动了民主化进程。这两个国家的独裁者的政策刺激并发展了市场经济、出口工业、经济增长和大量的受过教育的中产阶级，这无意中播下了令他们自身毁灭的种子。

这样，尽管市场资本主义和经济增长对民主有利，但从长远来看，它们对非民主政权是完全不利的。因此，在 21 世纪即将上演的重大历史剧的结果将表明是否中国的非民主政权能够抵挡由市场资本主义培养的民主力量。

市场资本主义经济并不仅仅以它所熟悉的 20 世纪城市工业化或后工业化的形式存在。它同样可以是，或至少曾经是，农业化的。正如我们在第二章中所看到的，那些重要的民主制度，排除了妇女选举权的，在如下的国家中发展了起来——美国、加拿大、新西兰和澳大利亚，而这些国家都是农业居主导地位的。在 1790 年，即新宪法（现在还在适用）在美利坚共和国实施的第一年，在全国总共不到 400 万的人口中，只有不到 5% 的人口居

住在人口超过 25000 的城镇中，余下 95%的人口居住在农村，主要是农场。到 1820 年，当多元民主制度（只在男性白种人中实行）已经牢固地建立起来的时候，全国 1000 多万人口中每十人仍然有九人居住在农村地区。在 1860 年内战前夕，在全国 3000 多万人口中每十人仍然有八人居住在农村。阿列克西·德·托克维尔在《论美国的民主》中所描述的美国是农业化的，而非工业化的。当然，农业社会的主要经济单元就是农场，它们被独立的农民和农户拥有并管理。他们生产的许多产品是为了自己的消费。

重要之处在于，这个经济是高度分权化的（确实，比即将到来的工业化时代要更加分权），这个经济使政治领袖掌握了很少的经济资源，并且它创造了一大批的中产阶级的自由农民。因此，这种经济体系对民主是十分有利的。确实，在托马斯·杰斐逊眼里的共和国，由独立的农民构成的农业社会是民主的必要的基石。

这些前工业化时代产生的几个最早的民主制是否同后工业化时代的国家没有关系呢？不是这样，那些经验支持了一个重要观点：一个能够创造独立国民的分权化经济对发展和维护民主制度是十分有利的，而无论采用何种的方式。

刚才，我提到政府可以在“极少和极短的情况下”有效率地管理经济。附加一点这些政府是民主的。这就是一次大战和二次大战期间的英国和美国政府。但是在这些例子中，资源的计划和分配有一个清晰界定的目标，即保证战争需要和人民对商品和服务的最低要求协调一致。战争目标得到了广泛的支持。

尽管一些黑市得到了发展，它们并没有扩展到足够的程度以

至能够负责分配资源和控制价格的集权体制的有效性。最后，当和平到来之后，这个体制就被解除了。结果，政治领袖们被剥夺了他们所十分喜爱的让经济主要服务于政治的机会。

如果我们把这些战时制度放在一边，中央集权经济只存在于那些政治领袖从根本上是反民主的国家中，这样我们也就不能轻易地排除政治领袖的非民主思想对经济秩序产生的非民主的影响。列宁和斯大林是如此地敌视民主以至于无论有或没有中央集权经济，他们也会阻碍民主制度的发展。中央集权经济只是通过提供更多的资源使他们更容易地将自己的意志强加于他人。

严格地说，在和平时代将中央集权经济和民主制度结合在一起的实验从来没有被尝试过。我希望它永远也不会。我相信，可能的结果是可以充分预见的。它对民主是个凶兆。

然而，即使市场资本主义比迄今为止已有的任何一种非市场经济更有利于民主，它同样对民主有一些重要的不利之处。我们将在下一章来讨论这个问题。

14

为什么市场资本主义不利于民主

如果我们从民主的角度来考察市场资本主义，当我们走近看时，会发现它有两个侧面。正如罗马神话中的门神雅努斯的徽章，它有两张截然不同的面孔。其中一张是友善的，它朝向民主，另外一张是敌意的面孔，它朝向另一个方向。

3. 民主和市场资本主义被锁入持续的冲突中，每一方都在改变和限制另一方。

到1840年，在劳动力、土地和货币方面都已经有自我规制的市场经济在英国已经完全建立起来了。市场资本主义已经全面地战胜了它的敌人：不仅是在经济理论和实践上，而且在政治、法律、思想、哲学和意识形态上也是如此。它的对手，被彻底地击败了。然而，在一个国家中，即使人民拥有像英格兰人民在前民主时代所拥有的力量，如此的彻底的胜利也难以持久！正如它所常做的，市场资本主义为一些人带来了好处；但也正如它所常

做的，它又常常为另外一些人带来损害。

尽管选举权受到严格的限制，代议制政府的其他政治体制大体上建立起来了。在适当的时间，1867年和1884年，选举权被扩大了；1884年以后，绝大多数男性拥有了投票权。这样，政治制度为有效地表达对不受管制的市场资本主义的反对提供了机会。那些感到被不受管制的市场伤害的人通过向政治或政府领袖寻找帮助以寻求保护。自由放任（laissez faire）经济的反对者找到了有效地表达他们不满的途径，包括政治领袖、运动、政党、文艺节目、思想、哲学、意识形态、书籍、期刊和最重要的投票选举。新成立的工党就关注工人阶级的境况。

一些反对者只是希望限制市场资本主义，然而其他的人却希望彻底地抛弃它。还有一些折衷的建议方法：现在限制它，以后再消灭它。那些希望消灭资本主义的人从来没有实现他们的企图。而那些要求政府干预和限制资本主义的人却往往如愿以偿。

例如在英国，还有在西欧和许多其他说英语的国家，这些情况发生了。在任何一个政府受制于民众抗议运动的国家，自由放任就难以持久。不受政府干预和管制的市场资本主义在民主国家中是不可能存在的，这是由于如下两方面的原因。

首先，市场资本主义自身的许多基本制度要求广泛的政府干预和管制。竞争性的市场，经济实体的所有权、强制性的契约、防止垄断、保护产权——上述的以及其他的市场资本主义的许多方面要完全依赖于政府实施的法律、政策、秩序及其他的政府行为。市场经济不是，也不可能是完全地自我管制的。

其次，没有政府的干预和限制，市场经济不可避免地会对一

些人造成严重的伤害；并且这些受到伤害或者是预期将受到伤害的人将会要求政府干预。具有自利动机的经济活动的参与者很少会有动机去考虑别人的利益；相反，他们会有很强的动机去忽视别人的利益，如果这样做会使他们自己受益的话。良心很快就会被如下诱人的损害别人的理由所安抚："如果我不这样做，别人也会这样做。如果我不将我的工厂中的垃圾和废气排放入河流和空气中，别人也会这么做。如果我不出售缺乏安全性的产品，别人也会这样做。如果我不……，其他人也会……。"在一个或多或少存在竞争的经济中，确实是这样，你不做，别人就会做。

当损害来自于不受限制的竞争和市场所决定的决策时，问题一定会涌现出来。这种损害能够被消除或是减少吗？如果是这样，这个目标能够以不过多的代价达到吗？当一些人受到了损害而另一些人却受益了，这是经常出现的情况，我们如何判断哪一种是可取的呢？什么是最优的解决方案？或者如果没有最优，那么什么是可以被接受的解决方案？这些决策该如何和由谁做出？决策又如何和通过何种方式被实施？

显然，这不仅仅是经济学的问题。它们同样是道德和政治问题，在民主国家中，寻求这些问题的答案的公民将不可避免地转向政治和政府。为了改变一个可能的坏结果而干预市场经济的有效和最容易就范的候选人就是……这个国家的政府。

当然，心怀不满的公民能否成功地要求政府干预市场经济取决于许多因素，包括敌对双方力量的相对强弱。然而，历史清晰

地表明：在所有民主国家中，* 不受限制的市场已经造成或者预期将造成的损害已经诱使了政府的干预，共同的是改变有可能损害一些公民的结果。

在一个以恪守市场资本主义而闻名的国家中，即美国、联邦、州和地方政府干预经济的方式不胜枚举。下面是其中很少的一些例子：

* 失业保险；
* 老年人年金；
* 为避免通货膨胀和经济衰退而制定的财政政策；
* 有关食品的药物、航空、道路、高速公路和街道的安全法规；
* 公共保健、对传染性疾病的控制，对学龄儿童的强制性疫苗注射；
* 健康保险；
* 教育；
* 股票、债券和其他证券的出售；
* 商业和住宅区的划分；
* 设立建筑标准；
* 保证市场竞争，防止垄断和其他对贸易的限制；
* 强制征收或削减进口关税和配额；
* 给医生、牙医、律师、会计师和其他职业人士核

---

* 在许多非民主国家中也是这样。但是我们这里关注的是民主和市场资本主义之间的关系。

发执照；

*修建并维护州和全国的公园、娱乐场所和野生动物保护区；

*限制商业企业以防止或修复对环境的损害；最后，

*限制香烟产品的出售以减少烟瘾、癌症和其他恶性后果。

等等，等等。

总结一下就是：没有一个民主国家中会存在或长期存在这样一种市场资本主义：它不受政府为了改变它的负面影响而对它进行的广泛管制和干预。

然而，如果一个国家中民主政治制度的存在严重地影响了市场资本主义的运行，那么这个国家中的市场资本主义也会严重地影响民主政治制度的运作。也就是说，冷箭（causal arrow）射向两个方向：从政治到经济和从经济到政治。

4. 由于市场资本主义不可避免地会产生不平等，它将通过对政治资源的不平等的分配而限制多元民主的民主潜力。

名词解释：政治资源（Political Resources）

政治资源包括一个人或者一个集团所获取的能够直接或间接影响他人行为的任何东西。人类社会在时间和地点上不尽相同的许多东西都可以被转化为政治资源：军队、武器、金钱、健康、商品和服务、生产性资源、收入地位、荣誉、尊敬、爱、魅力、威望、信息、知识、教育、联络、通

信媒介、组织、职务、合法地位、对观念和信仰的控制、投票权，等等，还有其他的许多。一种理论上的极端是，政治资源可能像民主国家的选票那样得到平等的分配。另一种理论上的极端则是，它可能是掌握在一个或一个集团的手中。处于平等和彻底集中之间的可能的分配方案是无穷的。

我刚才列举的绝大多数的资源在任何地方都是以极不平等的方式分配的。尽管市场资本主义不是上述现象的惟一原因，但它确实在许多关键资源的不平等分配上起了重要作用，包括财富、收入、地位、威望、信息、组织、教育、知识……

由于政治资源的不平等，一些公民比另一些公民对政府的政策、决策和行为有更多的影响。这些侵犯权利的行为不可等闲视之！因而，公民没有获得政治上的平等——远远没有——于是，民主的道德基础，即公民之间的政治平等遭到了严重的破坏。

---

5. 市场资本主义对于把民主发展到多元民主的水平是十分有利的。但是由于它对政治平等所产生的不利后果，它对于民主超越多元水平的发展是不利的。

由于前面已经表述过的原因，市场资本主义是专制政体的有力的溶解剂。当它把社会中的地主和农民分别转变为雇主、雇员和工人的时候；把仅仅能够生存或有时连这都做不到的没受过教育的农村大众转变为有文化的、有适度安全感的城市居民的时候；把一小撮精英、寡头集团，或者统治阶级对于几乎所有资源的垄断转变为资源更为广泛分配的时候；当一个大多数人无法阻止一小部分人对他们的统治的制度转变为一个大多数人能够有效地联合他们的资源（不仅是投票权），并因此而能够影响政府以

他们的利益而行事的制度的时候——当在市场资本主义的帮助下带来这些变化，随着经济的发展这也是市场资本主义已经和将继续在许多国家中要做的，它充当了革命性的推动社会主义和政治转型的工具。

当非现代化国家的专制政府致力于发展生机勃勃的资本主义的时候，它们也可能播下了导致自身毁灭的种子。

但是一旦社会和政治形态市场资本主义改变并且民主制度已然确立，前景就会有了根本的变化。现在市场资本主义引致的资源的不平等造成了公民中严重的政治不平等。

是否和如何能够使多元民主和市场资本主义的联姻对多元民主的进一步民主化有利是一个十分困难的问题，对此没有简单的答案，当然也没有简洁的答案。一个国家中民主政治制度同非民主的经济制度的关系在整个 20 世纪中对民主的目标和实践提出了严厉而持久的挑战。在 21 世纪，这个挑战将肯定会继续存在。

15

未完成的旅程

前面等待着我们的，又是什么？我们注意到，有些时候，在许多同时代人的眼里，20世纪之于民主，似乎可能成为一个黑暗、不幸的时代，但结果它恰恰带来了民主史无前例的胜利。尽管我们可以怀着一种信念，相信21世纪之于民主，会一如20世纪那样的友善，尽管我们可以在这样的信念中获得安慰，但历史经验告诉我们，民主在人类的历程中，是极稀罕的东西。它未来的命运，是否注定又会被某种非民主体制替代？而这一次替代它的，或许是一种21世纪新版的政治和官僚精英的监护统治？或许，它会继续保持全球扩张的势头？或许，它会发生另一次的转变，从而，我们所称的“民主”，范围固然更广了，但深度却不如以前——扩展到越来越多的国家，但民主的质量却变得越发地虚弱？

在我看来，未来变幻不定，因而无法给我们确定的答案。现

在，第3章提出的那些问题已经探讨完毕，我们的航海图也已经匆匆制作完成：以往的经历描绘出的已知世界，必须让位于未知的将来。而对于将来，这些充其量只能算做一些不足为凭的地图，是制图师为一块遥远的陆地画下的草图，并没有可靠的报道做它的依据。然而，我们能够相当自信地预言，民主国家现在面临的一些问题，将来仍会存在，还有可能变得更加地令人担心。我相信这一点。

在最后一章里，我将大致勾勒出面临的几个挑战。我主要注意的是那些老牌民主国家，原因部分是为了使这项工作更易于完成，不过这也是因为我相信，新近民主化的国家或者仍在转型中的国家，迟早——早一些的可能性更大——都会面对老牌民主国家将要面对的问题。

鉴于前面的讨论，这里指出的问题也就不足为奇。我不怀疑还有其他问题存在。遗憾的是，限于篇幅我不能指望在这里给出解决的答案，那需要一本、甚至好几本著作。但有一件事，我们持有相当的把握，那就是，未来民主的性质和质量，极大地依赖于民主国家的公民和领导人如何面对我这里所描述的种种挑战。

挑战之一：经济秩序

既然在民主国家，市场资本主义看不出有被取代的可能，那么，彼此的同床异梦（第13、14章），必定会以这样那样的形式继续存在。

在我们的视野里，还没有什么经济模式，能够证明比以市场主导的经济更为优越，能够取代它的位置。在人们的观念发生了

天翻地覆的变化之后，在20世纪就要结束之际，在民主国家，相信可以发现、引入一种非市场的体制，它较之现有的市场体制更有利于民主和政治的平等，同时在提供商品和服务的效率上让我们感到同样的满意。今天，对这种发现持有相当信心的公民已经寥寥无几。而在此前的两个世纪，各种社会主义者、计划论者、技术官僚等等，共同推动了一种对未来的幻想：他们认为，在生产、价格以及商品和服务的分配上，能够形成一种比市场更有秩序、更有计划、更为公平的经济决策过程，从而普遍地、一劳永逸地取代市场。这些想象至今几乎都成了过眼云烟。以市场为主导的经济，无论有怎样的缺点，看来在新的世纪它仍是民主国家惟一可能的选择。

相比而言，这种市场主导的经济，是否一定需要实行现行的资本主义的企业所有权和支配权，答案就不那么确定。资本主义公司的内部管理机构，一个特色就是它的非民主性。其实，有时它们是一种事实上的经理专制。而且，公司的所有权，以及伴随这种所有权而来的利润和其他收益，它们的分配极不平等。而大企业的所有权和支配权上的不平等，又严重地助长了政治资源的不平等（第14章），进而助长了对公民政治平等的广泛破坏。

尽管资本主义所有权和支配权存在上述的缺陷，但历史上出现的各种替代它的方案，到了20世纪末，已经很少有人问津。工党、社会党和社会民主党，早已不把工业的国有化作为目标。它们执政的时候，或者它们作为执政党的紧密伙伴的时候，所做的都是把国有企业迅速地私有化。惟一一个社会主义市场经济的重要例子是南斯拉夫，它的“社会所有制”的企业，内部实行工

人代表的管理（至少原则如此），活动的背景则是市场，但随着南斯拉夫及其共产党政府的解体，这种实验也寿终正寝。而在老牌民主国家，确实存在一些雇员所有的公司，而且事实上非常兴旺，但要以这样的所有权和支配权都在雇员和工人手里的公司为主导，建立一种经济秩序，一般说来，工会运动、劳工党派和工人们并不热衷。

因而，民主目标和市场资本主义经济之间的张力，几乎必将无限期地存在。是不是会有更好的选择，它既能保住市场资本主义的好处，又可以减少政治平等上的代价？民主国家的公民和领导人对这个问题的回答，很大程度上决定了未来世纪民主的性质和质量。

挑战之二：国际化

国际化很可能会扩大政治和官僚精英的决策范围，而代价则是民主支配权的缩小，其中的原因我们已经看到。第九章我曾指出，国际化对于民主方面带来的挑战是，对于当决策转移到国际一级的时候，民主要付出多大的代价，要充分地做到心中有数，要加强对政治和官僚精英的控制措施，使他们为自己的决定负责。这一切能不能做到，怎么做到，唉，真是难说得很。

挑战之三：文化的多样性

第 12 章里我们看到，在许多老牌民主国家，适度的文化同质性有利于民主的发展和稳定。然而，20 世纪最后的几十年，在这些国家出现了两种新趋势，它们使文化的多样性又有扩大，

而且这两种趋势看来还会持续到21世纪。

首先，一些常常遭受歧视的公民，与许多有类似遭遇的人一起，加入各种文化认同运动，这些运动的目的就是保护他们的权利和利益。运动的参加者既包括有色人种、妇女、同性恋者、少数语种的人们，也包括生活在自己祖辈土地上的民族群体，比方说英国的苏格兰和威尔士人，魁北克的法语居民，以及其他一些人士。

其次，在老牌民主国家，由于移民数量日增，而他们通常又都是借助种族、语言、宗教和文化差异，和主要居民分开，这扩大了文化上的多样性。各种合法非法的移民在这方面推波助澜的作用，可能会一直持续下去。原因很多，例如，穷国的人民看到和富裕的民主国家的经济差距，心里会生出念头，以为移居到富国就可以摆脱贫穷。还有些人，仅仅是希望移居到富国以后，机会会更多，可以提高自己的生活质量。在20世纪最后这些年出现的难民潮，使得试图向老牌民主国家移民的人数量又有进一步的增加：这些受尽惊吓的人们，在自己的国家面临着暴力、镇压、种族灭绝、“种族清洗”、饥荒等各种恐怖事件，不顾一切地做着逃离的努力。

除此以外，还有来自内部的压力。老板们希望以低于本国同胞的工资水平和工作条件来雇佣移民工作；新近的移民希望国外的亲戚能够和他们团聚；公民们出于人道主义和纯粹正义的考虑，不愿强迫难民永远留在难民营里，也不愿强迫他们回国去面对不幸、恐怖，甚至赤裸裸的谋杀。

民主国家遭遇这内外双重的压力，发现自己的国界并不像以

前想象的那样密不透风，而是四处漏风。如果要阻止海上和陆地的非法入境，只有投入更高的成本，加强边境的管理才能办到，而这么做，抛开花费不提，还会让许多公民感到是一件令人憎恶的事情，是难以忍受的野蛮行径。

我并不认为在新的世纪，文化的多样性以及它所带来的挑战会减少，相反，多样性看来很可能有增无减。

如果说，在过去，民主国家处理文化多样性的方式与民主的实践和价值时有龃龉的话，那么，在将来，它们能够做得更好吗？它们会做得更好吗？第 12 章和附录 2 里描述的各种安排，为我们提供了从同化一直到独立各种可能的解决办法，也许还有别的途径。总之，民主的性质和质量，很大程度上取决于民主国家为了处理国民文化多样性问题而发展出来的各种安排。

挑战之四：公民教育

前面对公民教育虽然提的不多，但读者也许还记得，民主过程有一项基本的标准，那就是充分的知情：在合理的时间范围内，所有成员（公民）都应该具有同等的、有效的机会，以了解各种相关的替代政策及其可能的结果。

在实践当中，今天公民通常用什么方式获得公民的教育？老牌民主国家创造了许多帮助公民了解政治的途径。首先，多数公民都接受正规教育，以保证他们能够识字；其次，各种有关的信息无所不在，人们不需多少花费就可以从媒体得到，这使他们对政治有了更多的了解；还有，由于各党派和候选人都热心向选民提供各种信息（不时也会掺入一些虚假信息），告诉选民他们的

履历和意图，从而，各政党的竞选者之间的政治竞争又增加了信息的供给。而且，由于政党和利益组织的存在，公民充分了解情况、积极参与政治、提高政治效能所需要的信息数量，现实中已经降到了一个非常容易实现的水平。其中的原因在于，一个政党，它以往的历史通常选民都有大致的了解，它当前的取向一般都是过去的延伸，而它的未来也大致可以预见。因而，选民们不必了解全部重要的公共问题，相反，他们只需要把票投给他们所选择的政党的候选人，而且可以相信，这些代表一旦当选，通常都会执行大体符合他们利益的政策。

许多公民还加入了各种有组织的社团，它们的目的是保护和推动公民特殊的利害关系，这就是各种利益集团、院外游说集团和压力集团。有组织的利益集团所拥有的各种资源、政治技能和专业知识，为公民提供了一种特殊的、往往非常有效的政治生活的表达途径。

由于政党竞争、利益集团的影响以及竞争性选举的存在，政治领袖一般都假定，他们必须承担起贯彻（或至少是贯彻）政党纲领和竞选承诺的责任。而且，在老牌民主国家中，这些人往往也确实这么做，这与人们普遍相信的恰好相反。[①]

最后，一些重要的政府决策，常常都是采取一种渐进的方式，而不是盲目的冒进。由于每次只走一步，往往能够避免重大的灾难。公民、专家和领导人从错误中学习，留心需要的矫正措施，对政策加以修改，如此等等。这个过程，如果需要，可以反复进行。尽管每一步小得让人灰心，但日积月累，也会造成深刻的、也可以说是革命性的变化。由于这些渐进的变化是和平的，

并得到广泛的公众支持，因而能够持续地进行。

在一些观察者看来，以渐进的方式胡乱地应付问题显得太缺乏理性，但仔细审视之后我们发现，在一个充满不确定性的世界，要进行重大的变革，这却是一种非常理性的方式。[2]在20世纪，为人类带来最大灾难的决定，都是由不受民主制约的专制领导人作出的。民主国家固然是在胡乱应付，但与他们相比，独裁者却陷在了自己对于世界狭隘的认识里，盲目地追求自我毁灭的政策。

用这一种常规的方法来使公民的能力达到相当的水平，有许多值得称道的地方，虽然它也存在种种缺陷。[3]不过，我担心的是，在将来它也许会显得不够。在我看来，有三项相互关联的进展，可能造成这种常规解决方法的严重失效。

规模的变化：由于日益增长的国际化趋势，那些显著地影响到公民生活的行为，对越来越大的范围、越来越多的人口产生了作用。

复杂性：正规教育的平均水平在所有的民主国家都有了提高，而且还可能会继续提高，尽管这样，理解公共事务的难度也增加了，而且增加的幅度也许已使教育水平提高带来的好处鞭长莫及。在此前半个世纪左右的时间里，在所有的民主国家，各种与政治、政府以及国家相关的事务，数量也都有了增加。在这些方面，没有人能做到样样精通——实际只能精通很少的一些。最后，对政策的判断不仅充满了不确定性，而且，常常需要对各种得失作出非常困难的权衡。

通讯：在20世纪，在先进国家，人类通讯的社会与技术体

制发生了异乎寻常的变化：电话、收音机、电视、传真、交互式电视、国际互联网、几乎与所发生事件同步的民意调查、焦点小组（focus groups），等等。由于通讯和信息成本相对较低，人们在政治事务上能够得到的、复杂程度不一而足的各种信息，绝对数量已经到了惊人的地步。然而，可得到的信息越来越多，却未见得会促进公民的能力，提高他的理解力，原因是，规模、复杂性和大量的信息对公民的能力提出了更高的要求。

因而，民主国家一个势在必行的要求就是，提高公民的能力，以便他能更有智慧地参与到政治生活中。我无意认为，19、20世纪发展出的公民教育制度应当予以放弃；但我确实相信，在未来，我们需要创造性地运用21世纪的技术工艺，从中找到新的公民教育、政治参与、信息和协商的手段，以此来改善旧有的制度。对这种种可能性，我们几乎还未认真地思考过，更不用说在小规模的实验中加以验证了。

各类民主国家，无论是老是新，还是处在转型中，是否能够顶住这些挑战，顶住它们必然会遇到的其他挑战？如果它们抵挡不住，那么，在民主理想和民主现实之间已经很深的裂痕，会变得更难以弥合；紧接着民主的胜利而来的，就会是民主的退化与没落。

在整个20世纪，民主国家一直不乏说三道四的人，他们信誓旦旦地宣布，民主处境艰难，生死攸关，甚至是在劫难逃。不错，有些时候，民主可能是处于一种生死攸关的关头，但毕竟不是在劫难逃。结果证明，持悲观看法的人，在放弃民主上未免过于轻率了。经验已经让这些可怕的预言落了空，它告诉我们，民

主制度一旦在一个国家牢牢地建立，就会显示出超人的体魄，异常的适应力。民主国家在各种问题的处理上，表现了出乎我们预料的能力——虽然还没有尽善尽美，但已经让我们感到满意了。

如果老牌民主国家能够正视、克服他们在 21 世纪所面临的挑战，从最终来看，它们就是把自己转变成了高级的民主制度；而高级民主制度的成功，将会为世界上所有信奉民主的人提供一盏指路明灯。

附录 1

论选举制度

如果你愿意对选举制度多作了解，最好的入门书是安德鲁·雷诺兹和本·赖利主编的《国际民主与选举援助研究所选举制度设计手册》(The International IDEA Handbook of Electoral System Design，Stockholm：International Institute for Democracy and Electoral Assistance，1997)。

它把全部的选举制度分为三大类：相对多数—绝对多数制(Plurality - Majority Systems)，比例代表制，半比例代表制。第十二章中，与比例代表制相对的最高票当选制，不过是多数—绝对多数制底下四种类型中的一种，其他还有，可替代投票制（Alternative Vote System)，也称偏好投票（Preferential Voting)，以及法国采用的两轮投票制。

虽然采用可替代投票制的只有澳大利亚（太平洋岛国瑙鲁也采用了这种形式，但作了修改)，但有一些政治学家对它赞不绝口。在这种制度底下，候选人也是从单议席选区选举产生，这一点和最高票当选制一样，但不同的是，选民对候选人进行了排

序，根据他们的选择谁排第一，谁第二、第三，等等。如果候选人都没有赢得多数选票，那么就先把得票最低的候选人排除，然后由选民在剩余的候选人中再次进行投票。这一过程反复进行，直到有一名候选人得票超过 50%。法国两轮投票制也是出于这种用意。两者都是要避免最高票当选制一个潜在的缺陷：如果一个席位有两个以上的候选人进行争夺，那么，最终获胜的可能会是大多数选民在有可能进行选择的情况下都不会选择的候选人。事实上，可替代投票制就给了他们这个拒绝的机会。

比例代表制又有三种。最常见的无疑就是“列名制”（List System），在这种制度中，选民根据各政党提供的名单选择候选人；选出的候选人的数量与候选人所在政党获得选票的比例有严格的关联。德国、意大利，晚近还有新西兰，都实行“混合成员比例代表制”（Mixed Member Proportional System），在这种制度中，有一些候选人，比如说半数，是从全国性的比例代表名单中选出，而另一部分，是从单议席选区选出。因此，它的支持者认为，“列名制”既带有比例代表制按比例选择的成分，又比纯粹的比例代表制更有可能形成一个议会中的多数派，在这一点上，近于最高票当选制。

还有一种比例代表制，常有政治学家的叫好之声，但却很少实际采用（惟一的例外是爱尔兰，从 1921 年开始它就实行了这种制度），这就是“单一可转让投票制”（the Single Transferable Vote System）。它与上面说的可替代投票制一样，选民对候选人进行排序，但又与可替代投票制不同，适用于多议席选区。它的计票方法非常复杂，在此无法详述，但通过这种方法能够保证，

多议席选区的席位由排名最前的候选人获得，同时在各政党之间能够形成一个比例近似的席位分配结果。虽然爱尔兰的选民对这种制度非常满意，它的复杂性很可能让其他地方的人们望而却步。

手册描述了九种制度以及它们造成的结果。此外，它还提供了一些明智的“给选举制度设计者的忠告”，其中包括（每项规则后面都附有简短的说明）：

* 要简单易行。
* 不要害怕革新。
* 公民范围宁大勿小。
* 要让所有关键的行动者都接受，认可它的合法性。
* 尽可能扩大选民的影响。
* 对于不利于政党保持一贯性的因素，要予以平衡。

选举制度如此之多，这给我们三点提示：第一，如果一个民主国家的选举制度不合乎它的需要，就应当更换；第二，一个国家的选举制度很可能可以与它的历史、传统、文化等特点相适应；第三，一个国家实行新选举制度之前，或者，在它决定保留旧有制度之前，应当在选举制度研究的专家的帮助下，对各种方案加以仔细的研究。

附录 2

文化或民族分裂的国家的政治融合

为了保证不同亚文化群体的政治融合达到让人满意的程度，民主国家有各种政治上的安排，这些安排，大致有两类：一类称为“合作式的民主”，一类是选举上的安排。

合作式民主在选举之后，由于选举是一种比例代表制，而这一制度就是要保证，每一种亚文化群体大致可以按照它的选票数量在立法机构中占有一定的席位比例，所以最终在各政治领导人之间会形成一个盛大的联盟。阿兰德·利普哈特是此项研究的权威，他在《多元社会的民主：一个比较的考察》中对此作了概述（*Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven and London: Yale University Press, 1977，第 3 章，第 53 ~ 103 页）。

在瑞士、比利时、1917—1970 年代的荷兰以及 1945—1966 的奥地利都存在合作式民主制。在这些国家，它们的亚文化模式，它们为了达成一致所做的政治安排，都互不相同。瑞士人按照母语（包括德语、法语、意大利语和罗马语）、宗教（天主教和新教）和州属，分成很多类别。语言和宗教的差异有一定程度

的交错：德语居民中有天主教徒，也有新教徒；而法语居民中也有天主教徒和新教徒。这种相互交错的现象，使语言和宗教的冲突得到缓解，在现代瑞士，这样的冲突几乎没有发生过。而在一些小州，它们的语言和宗教往往都具有相当的同质性。这种局面的形成，既有历史的原因，也是设计的结果。瑞士人协商式的政治安排，尽管主要是瑞士联邦宪法的规定，但瑞士人的态度和政治文化，也为它提供了强有力的支持。

在比利时，各个派别最先是围绕天主教、自由主义和社会主义这三种亚文化而发展起来，以后，它们又由于语言的差异进一步分裂。法语流行于瓦罗尼亚地区，弗莱芒语则在佛兰德通行，所以这语言的问题部分也是一种地区的问题。由于各种亚文化都要求更多的自主，这导致各个方面都采用联邦的方式，各个地区、各种语言都建立自己的公共权力，而首都布鲁塞尔则保留了特殊的地位，它同时使用两种语言。在组成联邦的内阁方面，比利时也堪称典范，它严格地在佛兰德人和瓦龙人之间保持平等。

在荷兰，精英之间彼此融合的传统由来已久，最早可追溯到荷兰共和国时期（1579—1795），这一种传统便利了亚文化的发展，最终形成了自由主义、加尔文派、天主教和社会主义四种亚文化，而在实际生活里，这些差异穿透到了一切关系和活动中，从政治一直到婚姻、邻居、俱乐部、工会、报纸，等等，它们主要的划分标志是宗教和阶级。1917 年达成了全国和解，规定在财政上给予各种教会学校和公共学校以完全同等的支持，同时还规定了普选权，确定了牢固的比例代表制，这一切，使得意识形态大相径庭的各方都进一步自行发展。通常说来，这些政治上的

做法虽然还不至于形成一个囊括所有党派的联盟，却为大学的政策制订、相互之间对少数派利益的承认、团体自主的权利，奠定了基础，同时，由此产生的政府也有相当的效率。

阿兰德·利普哈特1968年出版的《融合的政治：荷兰的多元主义和民主》[*The Politics of Accommodation*: *Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press] 一书影响极大，他把荷兰视为合作式民主的原型。但其实在1968年的时候，各种亚文化都已经不再那么醒目了，社会主义者日益融入了国家体系，两种宗教的亚文化也发生了深远的世俗变革。不过，那些业已确立的与大学有关的制度，以及人们对各团体自主要求的普遍尊重，一般说来并没有动摇。

合作式民主成功的例子极为罕见，原因无疑是它所需要的条件太过稀罕了。批评合作主义的人士认为，它在一个分裂的社会行不通，理由是：(1) 对于许多文化上四分五裂的国家，这一办法需要的许多有利条件、甚或必要条件，其实非常脆弱，或者完全不具备；(2) 这一种制度安排，使得民主政府中反对派的角色受到严重的削弱；(3) 有些批评家担心，相互的否决权，外加对一致同意的需要，可能会导致过分的僵持。然而，荷兰、还有其他一些一度存在的合作式体制，它们的经验显然推翻了上述的第三项批评，亦使第二项批评的有效性发生动摇。

有些政治学家认为，还有一种办法就是建立某些选举上的安排，这些安排会激发出政治领导人强烈的动机，希望无论在议会（或总统）选举之前还是选举期间建立长期的选举联盟（可参阅唐纳德·L·霍罗威茨，《冲突中的种族群体》 [*Ethnic Groups in*

Conflict, Berkeley: University of California Press, 1985];和《民主的南非?分裂社会的立宪工程》[*A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley: University of California Press, 1968])。但是,要做到这一点,什么才是最佳途径,这远不是那么显而易见的。显然,最高票当选制是最差强人意的一种制度,因为在这种制度底下,某一个团体有可能在席位上获得压倒性的优势,从而使得一切的谈判、妥协乃至建立联盟的工作都成为多此一举;有些观察者注意到了附录1描述的可替代投票制的优点;"分散性要求"(distribution requirements)迫使参加总统竞选的候选人,必须在不止一个的主要亚文化和种族群体那里,赢得最低限度的选票比例。不过,在肯尼亚,尽管按照规定"候选人要当选为总统,必须在全部八省中至少五个省区的得票超过25%,但是,1992年,由于反对派阵营的分裂,丹尼尔·阿拉普·莫伊尽管只获得35%的选票,仍然当选为总统"(安德鲁·雷诺兹和本·赖利编,《国际民主与选举援助研究院选举制度设计手册》 [*The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997],第1090页)。最后还有一种办法是,使各主要种族群体事前对重要官职的分配达成协议,提出一个固定的方案。不过,所有这些方法都不能保证一劳永逸地解决文化分裂产生的冲突。在黎巴嫩、尼日利亚和斯里兰卡,一些非常巧妙的安排虽然一度实现了稳定,但面临种族冲突的压力,最终又都宣告失败,国家或者陷入内战,或者沦为专制统治。

于是,以下的结论就顺理成章了:要解决文化分裂的国家面

临的各种问题，并不存在什么普遍适用的办法；每一种办法都应当适应该国的特点。

附录 3

民主国家的统计

世界上有多少民主国家？在从“民主”到“专制”的序列中，某一个国家，就比如说你自己的国家，又排在什么位置？

对于第一个问题，“世界上有多少民主国家”，读者中以为有必要去进行准确无误、来源可靠而又最具时效的统计的，我想会寥寥无几；而想知道第二个问题答案的，也许倒不乏其人。可是，后一个答案却需要以前一个答案为基础。

要找到答案，并不那么轻而易举。就第 8 章描述的多元民主的那些制度来说，说一个国家应该拥有这些制度是一回事，而要判断某一个国家是否存在这些制度，那又是另一回事了。根据一个国家拥有这些制度，断言它是民主国家，这至少包含着两层判断：第一，这些制度在这个国家事实上存在；第二，它们的存在不低于某种最低的限度，而在此限度以下，我们会认为这是一个不民主的国家。由于独立观察者为我们提供了大量有关世界各国的信息，这非常有助于我们作出第一个判断；而要作出第二个判断就棘手一些，多少带有主观的成分。一种办法是假定，欧洲及

英语国家——那些老牌民主国家——达到的水平，大致就是我们所要的最低限度（我相信，无论人们是否明说，这也就是他们通常采用的办法）。一个国家的主要民主政治制度只有达到了与此相当的水平，我们才能断言它是“民主”国家。

近年来，许多学者和研究组织都有过尝试，希望能得出一些有充分合理依据的结论，知道哪些国家较好地符合民主标准，哪些国家没有。至于他们采用的标准，虽然彼此近似，但并不完全一致。尽管对“民主”和“非民主”作出精确的区分，多少有点主观随意，所幸的是，他们得到的结果往往互相吻合。

在这里我举出三例以作说明。在我的《民主及其批评者》（*Democracy and Its Critics*，New Haven and London：Yale University Press，1989）一书中有一张表，显示了从 1850 年到 1979 年多元民主国家数量增长的状况，而本书的图 1 就是根据这张表作出的。那本书里还有一张表（表 17.3，第 241 页），把大约是 1981 - 1985 年间的 168 个国家分为七类，从具有全部四种主要民主政治制度的最充分的多元民主国家，一直到这些制度完全不具备的极端威权政体。这两张表依据的，都是米歇尔·科皮奇和沃尔夫冈·雷尼什的工作。他们利用了所能得到的最好的信息，对各国四种基本民主制度——自由公正的选举、表达的自由、替代的独立信息来源以及社团自治——的相对水平作了评判。在“多元民主之度量”（Measuring Polyarchy）一文中，他们对他们的方法作了解释，该文载《比较国际发展》（*Comparative International Development*），第 25 卷第 1 期（1990 年春季号）：第 51 - 72 页。它涉及到的研究非常细致，而且数量惊人，迄今再未出现过这类研

究。(不过,科皮奇在“现代化和民主的最低限度:相同道路的证明” [Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path] 一文里,对他们的尺度作了简短的解释,并卓有成效地运用了以前作的排名,该文载马努什·I·米德拉斯基编,《不平等,民主和经济发展》[*Inequality, Democracy, and Economic Development*], Cambridge: Cambridge University Press, 1997,第177-201页)。

还有一个很容易得到、也很流行的资料来源,就是超党派组织“自由之家”的年度出版物,《世界上的自由:政治权利和公民自由的年度概览,1996-1997》(Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1996-1997),对我们也很有益处。如果你上国际互联网,在它们的网址 http://www.freedomhouse.org/political/frtable1.htm 上,你能看到他们所作的国家排名。自由之家的等级排名把所有国家都排在两个等级序列中,一个是政治权利等级,一个是公民权利等级,每一个序列都是从第一等(最自由)到第七等(最不自由)。我把政治权利一项上排在第一等(最自由)的国家,和公民自由一项上排在第一、二、三等的国家进行合计,结果发现,有56个国家同时符合两项标准,而且,我认为,如果对它们的民主制度从其他方面加以判断,它们也一定会非常地符合。但是,印度、巴西、俄罗斯并没有达到这些标准:自由之家把印度的政治权利放在第三等,公民自由放在第四等;俄罗斯政治权利放在第三等,公民自由第四等。如果把这两个国家计入,那么总数就是58个。

最后一个来源是1994年在科罗拉多大学对157个国家所作

的分析，该大学是“第三政体”（Polity III）这一团体的赞助者，它的国际互联网网址是 http：// isere．colorado．edu / pub / datasets / polity3.

157 个国家，分别按照民主和专制的程度进行打分，两类的最高分都是 10 分，最低 0 分。其中，65 个国家的专制得分为 0，同时民主得分为 8，9 或 10 分。这也就是图 1 中 1995 年的数字。不过，尽管我们有充分的理由把这些国家称为“民主国家”，但是，我们还是可以把它们的“民主”程度加以区分。这样，我们把民主得分 10 分的 35 个国家列为“最民主国家”，得分 9 分的 7 个国家，列为“较民主国家”，23 个得分为 8 分的，为“民主边缘的国家”。

但是，“第三政体”把多数袖珍国家，例如像圣马力诺（人口 2.4 万），还有，像巴巴多斯（人口 25.6 万）和密克罗尼西亚（人口 12.3 万）这样的加勒比海和太平洋地区岛国，都忽略不计了。但在自由之家的排名上，圣马力诺、巴巴多斯和密克罗尼西亚，无论政治权利还是公民自由都位居前列。因而列入“最民主”国家也当之无愧。

总结：要对世界上所有民主国家进行一次彻底、可靠的最新统计，看来不太能办到，但两个资料来源给了我们一个大致不差的评估。也许，对于本书读者来说最重要的是，通过这两个来源，他们能够看到独立的专家是怎样根据一些与民主有直接关联的量度来给国家排名的。

注 释

第2章 民主是从哪儿并且是怎样发展起来的?

①若要详细地了解有关雅典民主的描述，参见摩根斯·荷尔曼·汉森：《德谟斯梯尼时代的雅典民主：结构，原则和意识形态》（Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*），J. A. 克鲁克译，牛津：布莱克维尔出版公司，1991年。

②詹姆斯·麦迪逊，《联邦党人文集：对美国宪法的评论》（James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constidutions of the United States*…），纽约：现代图书馆 [1937?]，第十篇，第59页。

③约翰内斯·布兰德斯特德：《斯堪的纳维亚人》（Johannes Brondsted, *The Vikings*），纽约：企鹅出版公司，1960年，第241页。

④本杰明·R· 巴伯：《公社自由的死亡：一个瑞士山区州的自由史》（Benjamin R. Barber, *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*），普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1974年，第115页。

⑤吉文·琼斯：《斯堪的纳维亚人的历史》（Gwyn Jones, *A History of the Vikings*），牛津：牛津大学出版社，1985年，第150、152页，第282－284页。

⑥富兰克林·D· 斯科特：《瑞典：国家的历史》（Fanklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History*），明尼安波利斯：明尼苏达出版社，1977年，第

111－112页。

⑦多尔夫·斯滕伯格和伯恩哈德·沃格尔（编）：《议会选举》（Dolf Sternberger and Bernhard Vogel，eds.，*Die Wahl Der Parliamente*），第一卷《欧洲》（Europa），柏林：沃尔特·德·格鲁伊特出版公司，1969年，第一部分，表A1，第632页；第二部分，第895页和表A2，第913页。

第4章 什么是民主？

①修昔底德：《全集：伯罗奔尼撒战争史》（Thucydides，*Complete Writings：The Peloponnsian War*），克劳利全译本，小约翰·H·芬利作序，纽约：兰登书屋，1951年，第105页。

②美国的读者习惯于用“邦”（state）一词来指组成美国联邦制度的各州，他们有时就会对这样的用法感到迷惑。但这个词在国际法、政治科学、哲学当中，在其他许多国家，都有广泛的使用，包括一些实行联邦制的国家，它们的组成单位，在加拿大称“provinces”（省），瑞士称“cantons”（州），德国称“Lande”（州）。

第5章 为什么要实行民主？

①这些数字来自罗伯特·康奎斯特：《大恐怖，斯大林三十年代的清洗》（Robert Conquest，*The Great Horror*，*Stalin's Purge of the Thirties*），纽约：麦克米兰出版公司，1968年，第525页以后，以及苏联著名历史学家罗伊·麦德维杰夫1989年所作的一个资料汇编（《纽约时报》，1989年2月4日头版）。

②美国是一个显著的例外，在南部各州，对黑人公民施加了一种事实上的投票限制，这些限制直到1964－1965年的《人权法案》获得通过并强行实施之后才宣告废除。

③如果要进一步了解这个问题，参阅詹姆士·S·菲什金：《僭政与合法

性：对各种政治理论的一个批评》（James S. Fishkin, *Tyranny and Legitmacy: A Critique of Political Theories*），巴尔的摩：约翰·霍普金斯大学出版社，1979年。

④修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》（Thucydides, *The Peloponnsian War*），纽约：现代图书馆，1951年，第105页。

⑤“无政府”（anarchy）一词来自希腊语“anarchos”，“archos”在希腊语中是统治者的意思，加上“an”就表示没有统治者。无政府主义是一种主张政府既无必要也不可取的政治理论。

⑥约翰·斯图尔特·密尔：《代议制政府》（John Stuart Mill, *Considerations on Representive Government*）[1861]，纽约：文科出版社，1956年，第43、45页。

⑦布鲁斯·拉西特证实了这一重要的发现，见拉西特：《刀枪入库：国家安全的民主治理》（Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*），剑桥：哈佛大学出版社，1990年，第5章，第119-145页。后文中，我按照自己的需要对他的讨论作了引用。这一结论对于早先的民主国家和共和国看来也同样适用，参阅斯宾塞·沃特：《永无战事：为什么民主国家彼此从无战事》（Spencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*），纽黑文和伦敦：耶鲁大学出版社，1998年。

⑧高度的国际贸易看来使各国，无论是民主国家或非民主国家，都倾向于建立和平的关系。约翰·奥尼尔和布鲁斯·拉西特：《古典自由派是对的：民主，相互依赖和冲突，1950-1985》（John Oneal and Bruce Russet, *The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict*, 1950-1985），载《国际问题研究季刊》（International Studies Quarterly），第41卷第2期（1997年6月）：第267-294页。

第6章 为什么需要政治平等？（一）

①如果要作更多的了解，参阅加里·威尔斯：《发明美国：杰斐逊的独立宣言》（Garry Wills，*Inventing the America*：*Jefferson's Declaration of Independence*），花园城，纽约：双日出版公司，1978年，第167－228页。

②托克维尔：《论美国的民主》，第一卷，纽约：朔肯图书公司，1961年，第lxxi页。

第7章 为什么需要政治平等？（二）

①伦理学命题的哲学地位，它们与物理学、化学等等经验科学的命题之间的区别何在，对于这些问题存在广泛的争论，我不能指望在这里能对它们作出裁决。如果要了解道德观点在公共决策中的意义，埃米·古特曼和丹尼斯·汤普森曾有非常精彩的讨论参阅他们的《民主与异议》（Amy Gutmann and Dennis Thompson，*Democracy and Disagreement*），剑桥：哈佛大学出版社贝尔纳普分社，1996年。

②制宪会议上的这些评论，参阅马克斯·法兰德主编：《1787年联邦会议文献》（Max Farrand，ed.，*The Records of the Federal Convention of 1787*），四卷本，纽黑文：耶鲁大学出版社，1966年，第一卷，第82、284和578页。

③约翰·斯图尔特·密尔：《代议制政府》［1861］，纽约：文科出版社，1958年，第44页。

第8章 大型民主需要的政治制度

①“有檐帽派认为他们的名字象是当时头戴三角帽的快乐的小伙子……无檐帽派所以得了这个诨名，是因为人们认为他们象是戴着睡帽的胆怯的老妇人。”富兰克林·D·斯科特：《瑞典：国家的历史》（Franklin D. Scott，Sweden：The Nation's History），明尼安波利斯：明尼苏达出版社，1977

年，第243页。

②托克维尔：《论美国的民主》，第一卷，纽约：朔肯图书公司，1961年，第51页。

③托克维尔：《论美国的民主》，第50页。

④约翰·斯图尔特·密尔：《代议制政府》[1861]，纽约：文科出版社，1958年，第55页。

第9章 分类（一）

①列宁：《无产阶级革命和叛徒考茨基》（1918年11月），转引自延斯·克里斯托弗松：《从法国革命到俄国革命期间欧洲意识形态中“民主”的含义》（Jens A. Christophersen, *The Meaning of "Democracy" as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution*），奥斯陆，1966年，第260页。

②第二章曾提到，在希腊人看来，一些城市为了共同防御的目的而组成的初步的代议制政府并不能算是“民主”政府，这种政府无论怎么说，与以后代议制政府的发展毫无瓜葛。

③德斯蒂·德·特拉西：《孟德斯鸠〈论法的精神〉评注》（Destutt de Tracy, *A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws*），费城：威廉·杜恩出版公司，1811年，第19页，转引自阿德里安娜·科克：《托马斯·杰斐逊的哲学》（Adrienne Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson*），芝加哥，1964年，第152、157页。

④转引自乔治·H·萨拜因：《政治学说史》（George H. Sabine, *A History of Political Theory*），第三版，纽约：霍尔特，莱因哈特和温斯顿出版公司，1961年，第695页。

⑤引文及雅典公民人数的估计都来自摩根斯·荷尔曼·汉森：《德谟斯梯尼时代的雅典民主：结构，原则和意识形态》（The Athenian Democracy in the

Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology), J. A. 克鲁克译，牛津：布莱克维尔出版公司，1991 年，第 53 – 54 页。其他城市的估计来自约翰·V·法恩：《古代希腊人：批评史》，剑桥：哈佛大学出版社贝尔纳普分社，1983 年。

⑥E. F. 舒马赫：《小的是美好的》（E. F. Schumacher, *Small is Beautiful: A Study of Economics as If People Mattered*），伦敦：布兰德和布里格斯出版公司，1973 年。

⑦弗兰克·M·布赖恩：《直接民主和公民能力》（Frank M. Bryan, *Direct Democracy and Civil Competence*），载《美好社会》（Good Society），第 5 卷第 1 期（1995 年秋季号）：第 36 – 44 页。

第 10 章　分类（二）

①参阅阿兰德·利普哈特：《民主制：二十一个国家的多数制和协商制统治模式》（Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries*），纽黑文和伦敦：耶鲁大学出版社，1984 年，表 3. 1，第 38 页。我另外加入了哥斯达黎加。

②在以色列，议会作为立宪机构通过了一系列立法，从而把这个国家的宪法安排转变成成文宪法。

③美国宪法中直接加入了一些社会和经济权利的规定，比如，第十三条修正案废除了奴隶制，还有，议会和法院对第五、十四条修正案的解释。

④利普哈特：《民主制》，表 10.1 和 10.2，第 174、178 页。比利时由于存在地区的分权，把它列入其中也说得过去。在“联邦制”和“单一制”底下还包括许多重要的变量，这和其他宪法安排一样。

⑤按照麦迪逊的笔记记录，汉密尔顿在 1787 年 6 月 18 日一次冗长的演讲中说，“就行政机构而言，看来我们应当承认，按照共和原则建立的任何行政机构都情况不佳……这方面惟一可取的例子是英国……应当允许立法

机构的一个分支终身（至少举止没有异常的时候）任职，行政机构也当如此。”参阅马克斯·法兰德主编：《1787年联邦会议文献》（Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of* 1787），四卷本，纽黑文：耶鲁大学出版社，1966年，第一卷，第289页。盖里6月26日的评论见第425页。

第11章 分类（三）

①一项出色的研究表明，各种变形是“数不胜数的”，这项研究还指出，“本质上它们可以分为九大体系，而这些体系又属于三个更大的家族。”见安德鲁·雷诺兹和本·赖利主编的《国际民主与选举援助研究院选举制度设计手册》，第二版（Andrew Reynolds and Ben Reilly, eds., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*），斯多克霍姆：国际民主与选举援助研究院，1997年，第17页。“三个更大的家族”是指相对—绝对多数制，比例代表制，半比例代表制。细节参阅附录1。

②顺便提及，国家是联邦制或是代议制，对于它选择议会制或者总统制，并没有特别的影响。实行联邦制的老牌民主国家中，四个是议会制：澳大利亚、奥地利、加拿大和德国，只有美国是总统制，而瑞士是一个特殊的混血儿。由此我们可以认为，联邦制对于总统制或议会制的选择影响有限。

③新西兰人在1992和1993年的公民投票中放弃了最高票当选制。1993年的投票有法律约束力，在这次投票中，多数同意把两种选举融合在一起，部分成员从选区选出，部分从政党所列名单上选出。

④细节参阅迪特尔·诺伦：《选举制度与支配》（Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y gobernabilidad*），载迪特尔·诺伦主编：《拉丁美洲的选举和政党制度》（Elecciόes y sistemas de pariedos en America Latina），圣乔治，哥斯达黎加：美洲国家人权协会，1993年，第391－424页。还可参阅迪特尔·诺伦主编：《拉丁美洲和加勒比地区选举百科全书》（Enciclopedia electoral latinoamericana

y del Caribe)，圣乔治，哥斯达黎加：人权美洲国家协会，1993年。加勒比海地区十二个此前曾是英国殖民地的新独立的岛国，全部采用了英国威斯敏斯特式的宪法模式，无一例外。

⑤在晚近民主国家中也是一样。乌拉圭也曾实行过一段时间的集体领导制度，不过以后又放弃了。

⑥参阅胡安·J·林茨和阿图罗·巴伦苏埃拉主编：《总统制民主的失败》(Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*)，巴尔的摩：约翰·霍普金斯大学出版社，1994年。

第12章 有利于民主的基础性条件

①我把两份名单拼在一起，剔除重叠的部分，就得到了我的估计值。这两份名单取自两项尺度多少有些不同的研究，参阅弗兰克·比利：《稳定与危机：对民主面临的威胁的恐惧》(Frank Bealey, *Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy*)，载《欧洲政治研究杂志》(European Journal of Political Research)，第15卷（1987年）：第687－715页；以及阿尔弗雷德·斯特潘和辛迪·什考奇：《比较视角中的总统制和议会制》(Alfred Stepan and Cindy Skach, *Presidentalism and Parliamentarism in Comparative Perspective*)，载胡安·J·林茨和阿图罗·巴伦苏埃拉主编：《总统制民主的失败》(Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*)，巴尔的摩：约翰·霍普金斯大学出版社，1994年，第119－136页。

②马克·罗森贝格：《中美洲民主的政治障碍》(Mark Rosenberg, *Political Obstacles to Democracy in Central America*)，载詹姆士·M·马洛伊和米切尔·塞利格松：《威权派和民主派：拉丁美洲的政体转型》(James M. Malloy and Mitchell Seligson, eds., *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*)，匹兹堡：匹兹堡大学出版社，1987年，第193－250页。

③但强制并非不存在，虽然有时也有人不这么认为。学校里儿童一律

要求说英语，多数很快就不会说他们祖辈的语言了。在家庭和邻里以外的地方，几乎也仅能说英语，那些一点都不懂、也不会用英语来应对的人就倒霉了。

④美国内战起因的研究卷帙浩繁。我这里所作的简短的评论，自然不是要对导致冲突的复杂事件和起因作出裁断。

⑤有一项出色的比较分析，可参阅迈克尔·沃尔泽：《论宽容》（Michacl Walzer, *On Torelation*），纽黑文和伦敦：耶鲁大学出版社，1997 年。作者在结语里还为我们提供了“美国多元文化的反思”（第 93 – 112 页）。

⑥斯科特·J·里德（Scott J. Reid）描述了可以让魁北克的多数人（虽然不是全部）留在加拿大，或者是留在独立的魁北克的两轮选举程序。他承认，他的“建议，以及其他类似的建议，可能是实用的，也可能不能用于实践”（“独立的魁北克的边界：一项思想实验”[The Borders of an Independent Quebec: A Thought Experiment]，载《美好社会》（Good Society），第七卷[1997 年冬季号]：第 11 – 15 页）。

⑦下文的数据主要来自《经济学家》（Economist），1997 年 8 月 2 日，第 52、90 页；联合国发展计划，《人类发展报告》（Human Development Report），纽约：牛津大学出版社，1997 年，第 51 页；“印度进步与痛苦的五十年”（India's Five Decades of Progress and Pain），《纽约时报》，1997 年 8 月 14 日；沙希·撒鲁尔：《印度古怪而耐久的大杂烩》（Shashi Tharoor, *India's Odd, Enduring Patchwork*），载《纽约时报》，1997 年 8 月 8 日。

⑧英迪拉·甘地在 1977 年的选举中被击败，但 1980 年东山再起，当选为首相。1984 年，她命令印度军队进攻当时正被锡克教教徒占领的穆斯林圣殿。不久，她就被她的两个锡克教保镖暗杀。印度教徒暴怒之下杀死了数千名锡克教徒。1987 年，当时的首相，英迪拉之子拉吉夫·甘地镇压了地方少数派泰米尔人的独立运动；而 1991 年，他又被一个泰米尔人刺杀。

⑨《经济学家》，1997 年 8 月 2 日，第 52 页。

⑩生活在印度边界地区的文化少数派并非如此，这样的派别有一些，最突出的例子是克什米尔人，他们的独立努力，由于印度政府动用军队镇压而屡屡受挫。

⑪三类的标准见附录3。

第13章　为什么市场资本主义有利于民主

①这方面的引人注目的证据，参阅布鲁斯·拉西特：《一个新康德主义的视角：建立安全共同体中的民主、相互依赖和国际组织》（Bruce Russett, *A Neo - Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities*），载伊曼纽尔·阿德勒和米歇尔·巴尼特主编：《比较视角和历史视角中的安全共同体》（Emanuel Adler and Michacl Barnett, eds., *Security Communities in Comparative and Historical Perspective*），剑桥：剑桥大学出版社，1998年；以及亚当·普热沃尔斯基和费尔南多·利蒙吉：《政治体制和经济增长》（Adam Przeworski and Fernando Limongi, *Political Regimes and Economic Growth*），载《经济观点杂志》（Journal of Economic Perspectives），第7卷第3期（1993年夏季号）：第51－70页。

第14章　为什么市场资本主义不利于民主

①经典的叙述是卡尔·波兰尼：《大转变》（Karl Polanyi, *Great Transformation*），纽约：法拉尔和莱因哈特出版公司，1944年。波兰尼是奥匈帝国的流亡者，最先来到英国，后来在美国执教。

第15章　未完成的旅程

①这基本上是在一些非常细致的研究中揭示出来的。比较汉斯－迪特尔·克林格曼（Hans-Dieter Klingemann）、理查德·I. 霍费尔贝特（Richard I.

Hofferbert）和伊恩·巴奇（Ian Budge）等人对十三个民主国家所作的研究，参阅他们的《政党，政策和民主》（Parties，Policies and Democracy），博尔德：维斯特维出版公司，1994 年。对十二个民主国家三十八届政府的研究也发现，在公民和政策制订者之间观点存在相当的一致，不过，这种一致在实行比例代表制的国家，较之实行最高票当选制的国家，还更高一些。约翰·D. 休伯和 G. 宾厄姆·小鲍威尔：《公民和政策制订者对于自由民主制两种看法的一致》（Jonh D. Huber and G. Bingham Powell，Jr.，*Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy*），载《世界政治》（World Politics），第 46 卷第 3 期（1994 年春季号）：第 29 页以后。

②林德布鲁姆（Charles E. Lindblom）在一篇影响深远的文章中，揭示了用渐进方法《胡乱》应付的理性所在，《胡乱应付的科学》（The Science of Muddling Through），载《公共政策评论》（Public Administration Review），第 19 卷（1959 年）：第 78 – 88 页。还可参阅林德布鲁姆：《胡乱有余，应付不足》（Still Muddling，Not Yet Through），见他的《民主和市场体制》（Democracy and Market System），奥斯陆：挪威大学出版社，1988 年。林德布鲁姆还使用了"脱节的渐进主义"一词，并作了发挥，参阅他的《民主的智力：相互调整的决策》（The Intelligence of Democracy：Decision Making Through Mutual Adjustment），纽约：自由出版社，1965 年。

③例如，本杰明·I·佩奇（Benjamin I. Page）作了有利于美国选民的判决，见他的《总统制中的选择与回应：理性人与选举民主》（Choices and Echoes in Presidential Elections：Rational Man and Electoral Democracy），芝加哥：芝加哥大学出版社，1978 年；但米歇尔·X·德利·卡尔皮尼（Michacl X. Delli Carpini）和斯科特·基勒（Scott Keeler）认为，"我们的研究中，一个关键的、也是最让人不安的发现是，在那些社会经济条件较差的群体和社会经济条件较好的群体之间，知识上存在着巨大的裂痕。"《美国人对政治的知识及其这种知识的意义》（What Americans Know About Politics and Why It

Matters），纽黑文和伦敦：耶鲁大学出版社，1989 年，第 287 页）。

更严厉的批评来自菲什金，他并介绍了新的制度以便帮助克服理解上的缺陷。詹姆士·菲什金：《人民的声音，舆论与民主》（James Fishkin，*The Voice of People*，*Public Opinion and Democracy*），纽黑文和伦敦：耶鲁大学出版社，1995 年。

④在 1930 年，从纽约往伦敦打电话，三分钟要花三百美元（以 1996 年美元价格计算）；而到了 1996 年，这只要一美元。《经济学家》，1997 年 10 月 18 日，第 79 页。

进一步阅读书目

直接间接地涉及到民主这一主题的文章、著作数不胜数，从最早公元前4世纪亚里士多德和柏拉图的著作开始，到我猜测去年一年之间出版的不下数百本的著作。因而，下面所列的书目显然不可能完备，而且书的选择也不免带有相当的主观性。不过，如果读者希望不仅仅限于我所作的简短的讨论，而要作更深的探究，或者，希望以一个不同于我的视角来考察民主，这些著作都会有所助益。其中有一部分已经在注释中出现。

民主的起源和发展

Adcock, F. E. *Roman Political Ideas and Practice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959.

Agard, Walter R. *What Democracy Meant to the Greeks*. Madison: University of Wisconsin Press, 1965.

Hansen, Mogens Herman. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*. Translated by J. A. Cook. Oxford: Blackwell, 1991.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

Jones, A. H. M. *Athenian Democracy*. Oxford: Blackwell, 1957.

Taylor, Lily R. *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1966.

Vanhanen, Tatu. *The Process of Democratization: A Comparative Study of* 147 *States*, 1980 – @88. New York: Crane Russak, 1990.

民主的目标、理想和优势

Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. Translated by Roger Griffin. Edited and introduced by Richard Bellamy. Cambridge: Polity Press, 1987. [Originally published as *futuro della democrazia*. Turin: Giulio Editore, 1984.]

Christophersen, Jens A. *The Meaning of "Democracy" as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution*. Oslo: Universitetsforlaget, 1968.

Fishkin, James. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

Gutmann, Amy. *Liberal Equality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Held, David. *Models of Democracy*, 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.

Mansbridge, Jane J. *Beyond Adversarial Democracy*. New York: Basic Books, 1980.

Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. [1861] New YOrk: Liberal Arts Press, 1958.

Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

Rousseau, Jean - Jacques. *Du Contrat social, ou Principes de droit politique*. [1762] Paris: Editions Garnier Freres, 1962.

——. *On the Social Contract, With Geneva Manuscript and Political Economy*. Edited by Roger D. Masters and Translated by Judith R. Masters. New York: St. Martin's Press, 1978.

Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N. J.: Chatham. House, 1987.

Sen, Amartya. "Freedoms and Needs." *New Republic*, January 10 and 17, 1994, 31 - 38.

Shapiro, Ian. *Democracy's Place*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

——. *Democratic Justice*, New Haven and London: Yale University Press, Forthcoming.

现实的民主：制度和实践

Diamond, Larry, et al., eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Klingemann, Hans - Dieter, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge, et al. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press, 1994.

Lijphart, Arend. *Dcmocracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty - one Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1984.

——. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press, 1977.

Lijphart, Arend, ed. *Parliamentary versus Presidential Govenment*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela, eds. *The failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins UNiversity Press, 1994.

Rae, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: MacMillan, 1994.

Shugart, Marthew Soberg, and John M. Carey. *Presidents and Asscomblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.

Ware, Alan. *Citizens, Parties, and the State: A Reappraisal*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

有利和不利的条件

Archibugi, Daniele, and David Held, eds. *Cosmopolitan Democracy: An agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press, 1995.

Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*.

Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

Hayek, Friedrich A. von. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

Held, David, ed. *Prospects for Democracy, North, South, East, West*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

Inglehart, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

——. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in Forty – three Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Lindblom, Charles E. *Demcoracy and Market System*. Oslo: Norwegian Univsities Press, 1988.

——. *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press, 1965.

——. *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New YOrk: Basic Books, 1997.

Linz, Juan J., and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Polanyi, Karl. *The Great Transformation*. New York: Farrar and Rinchart, 1994.

Przeworski, Adam. *Democracy and the Market*: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Sen, Amartya. *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation, and Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Walzer, Michael. *On Toleration*. New Haven and London: Yale University Press, 1997.

挑战和前景

Budge, Ian. *The Challenge of Direct Democracy*: Cambridge: Polity Press, 1996.

Burnheim, John. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Berkeley: University of California Press, 1985.

Fishkin, James S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1997.

Gutmann. Amy. *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

Hirst, Paul. *Associative Democracy: New Forms of Social and Economic Governance*. Cambridge: Polity Press, 1994.

Schweickart, David. *Capitalism or Worker Control? An Ethical and Economic Appraisal*. New York: Praeger, 1980.

致　谢

回想起来，我最初是向我的妻子提及要再写一部关于民主理论和实践的著作，我对她说，这一次我心里想到的，是要写一部不像以往那样学究气的著作。这部著作，主要不是写给其他学者和学术圈的人士看的，甚至也不是专门写给美国人看的。无论是谁，身在何处，只要他对这个内容广泛的话题有一种严肃的兴趣，想有更多的了解，我都希望我的书能对他有所帮助——这个主题随便一弄就会变得异常复杂，以至于除了政治理论家、哲学家以及其他一些学者，没有谁愿意对它作深入的探索。必须承认，单是寻找适宜的风格就是一件让人畏缩的挑战。安的热心给了我继续努力下去的勇气。她也是几乎全部手稿的第一个读者，她在编辑方面的出谋划策，极大地改进了我的表达。

两位同事，詹姆士·菲什金和迈克尔·沃尔泽，百忙之中阅读了我的最后完成稿，慷慨地提出了具体的评论意见——结果证明，稿子还不能说已经完成。他们的批评和建议非常切中要害，让我获益匪浅，我几乎全部予以采纳，仅有少数的一些，由于我考虑那将需要一部比我心里所想的篇幅大得多的著作，最后只能遗憾地放弃。我也要感谢汉斯·达尔德斯、阿兰德·利普哈特和汉斯·布罗克兰德对荷兰所作的有益的评价。

我非常感激查理·希尔、戴维·梅休、伊恩·夏皮罗和诺尔玛·汤普森几位，当我征询他们的意见，如果读者想要进一步了解这个主题，哪些著作将会对他们有所帮助时，他们给了我答复。他们的建议，丰富了“进一步阅读书目”的内容。

在我还远未完成这部书稿之前，我向耶鲁大学出版社的高级编辑，约翰·科维尔先生提到本书，他立刻就表示了浓厚的兴趣。我把手稿的副本送给他之后，他所提出的问题和建议，帮助我在许多方面对书稿作了完善。

由于这部著作，我得以继续维持和耶鲁大学出版社的长期关系，这使我感到高兴。尤其让我感到满意的是，这一次又将由它来出版这部著作，因为我在写作中，曾经未加思索地引用了数年前出版社出版的我早先的著作。让我高兴的还有，社长约翰·赖登、副社长蒂娜·维纳和编辑主任梅里尔·兰宁，他们不仅显示了出版本书的热情，而且对我的提议也表示热烈的赞同。我的提议是，它应当尽快地在国外翻译、出版，以便世界各地的读者都能够读到它。

最后，编辑主任助理劳拉·琼斯·多尔莉，她的编辑工作既快又好。虽然读者不会看到她的劳动，但作者知道，正是由于她的劳动，本书才更好了；作者希望，她也能够知道这一点。